

temas geradores

Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais

Comisiones de Soluciones Territoriales: apuesta por una nueva resolución de los conflictos territoriales

Land Solutions Commissions: a bet for a new resolution of territorial conflicts

Cecília Café Baldani¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6229-4975>.

Francisco Trope da Silva Porto³

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7954-0314>.

Fhylipe Nascimento de Morais²

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: fhylipe.nmorais@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1138-1248>.

Mariana Trotta Dallalana Quintans⁴

⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>.

Submetido em 22/11/2024

Aceito em 05/12/2024

Como citar este trabalho

BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylipe Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025.

insurgência



InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.

Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais

Introdução

As Comissões de Soluções Fundiárias vêm apontando para um novo horizonte de resolução de conflitos que envolvem a disputa por terra e território, estimulando a formação de um outro paradigma decisório do sistema de justiça para romper com sua atuação hegemônica de proteção absoluta da propriedade. Tais Comissões abrem um caminho para a discussão sobre as nuances jurídico-políticas da posse e propriedade dentro da configuração fundiária do Brasil, marcada pela desigualdade no acesso à terra, tanto no campo, como na cidade.

As Comissões de Soluções Fundiárias emergem a partir de um contexto de luta protagonizado pelos movimentos populares de luta por terra e por moradia durante a pandemia. A Campanha Despejo Zero foi uma mobilização nacional dos movimentos populares de luta por terra e por moradia, de seus apoiadores e aliados, durante a pandemia do COVID-19 (2020 a 2022), para suspender os despejos de famílias ocupantes no campo e nas cidades, considerando o estado de emergência de saúde pública decretado pelas autoridades.

Como a recomendação oficial consistia na permanência nas casas para garantir o isolamento e as condições de higiene básica, eventual despejo contrariava naquele momento a necessidade de isolamento. Todo despejo em si já coloca as famílias em situação vulnerável; mas durante a pandemia as remoções ocasionaram uma vulnerabilidade aprofundada, não só com relação ao direito à moradia e à terra, mas principalmente também no tocante ao seu direito à vida e à saúde. A suspensão dos despejos foi, assim, o horizonte vocalizado pelos movimentos sociais que reivindicavam o direito à moradia e à terra durante os anos da pandemia.

Considerando este contexto pandêmico e os debates travados pelas entidades e movimentos que compunham a Campanha Despejo Zero, foi então protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828 no Supremo Tribunal Federal (STF), com o pedido principal de suspensão dos despejos durante a pandemia (Brasil, 2021,

Petição Inicial 39979/2021). As entidades que compõem a Campanha Despejo Zero incidiram nesta ação posteriormente como *amicus curiae*, trazendo suas pautas e contribuindo diretamente na discussão que se travava sobre a necessidade de paralisação dos despejos.

Em 04 de junho de 2021, o relator da aludida ADPF, Min. Luís Roberto Barroso, acatou parcialmente o requerimento de suspensão dos despejos, limitando-a apenas às ocupações realizadas anteriormente à pandemia. Na mesma decisão, ficou definido, no entanto, que para as áreas ocupadas após a pandemia (isto é, após a data de 20 de março de 2020), as reintegrações de posse e os despejos estavam autorizados, muito embora a sua execução fosse condicionada ao oferecimento de alternativas habitacionais e respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes (Brasil, 2021, Decisão Liminar 04/06/2021).

Esta decisão, que foi sendo prorrogada enquanto perdurou a pandemia, representou uma conquista importante com relação às pautas mobilizadas pela Campanha, advinda da disputa então mobilizada pela ADPF no Judiciário, um espaço nada típico na garantia e efetivação dos direitos à terra e ao território.

Já quando então se despontava uma perspectiva de superação da pandemia, no final de 2022, foi proferida uma nova decisão liminar, alterando as definições de paralisação dos despejos (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Esta decisão não mais prorrogou a suspensão dos despejos; porém determinou a necessidade de cumprimento de alguns requisitos, antes que fosse autorizada eventual remoção.

É nesse cenário que se menciona a criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais, determinando-se a realização de visitas técnicas nas ocupações e audiências de mediações ou conciliações, a serem realizadas obrigatoriamente antes de eventual despejo. Esses requisitos foram estipulados a partir de uma experiência bem-sucedida no Tribunal de Justiça do Paraná, pioneiro na instalação de uma Comissão de Conflitos Fundiários.

Em razão da aludida decisão liminar na ADPF n. 828, foi então editada a Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamentou a criação, no âmbito dos Tribunais de Justiça, estaduais e federais, das Comissões de Soluções Fundiárias, estabelecendo as diretrizes para o seu funcionamento, para dar a cabo a determinação de visitas técnicas e de rodadas de mediação e/ou conciliação (Brasil, 2023).

Este verbete tem por escopo trazer à baila a discussão a respeito das potencialidades e dos limites das Comissões de Soluções Fundiárias para a

consolidação de uma nova perspectiva a ser adotada pelo sistema de justiça na resolução de conflitos territoriais, na direção de efetivação e garantia plena do direito fundamental à terra e ao território.

Ao preverem a obrigatoriedade de realização de visita técnica e rodadas de conciliação e mediação, antes da decisão de despejo, podem incentivar o desenvolvimento de uma nova lógica de resolução dos conflitos diferente do tradicional formato de decisão, levando a possibilidade de ao menos existir uma escuta dos ocupantes e a reflexão aprofundada sobre os motivos da própria existência do conflito e sobre a sua complexidade, situando-o na configuração da estrutura fundiária do Brasil, marcada pela concentração de terras.

Contudo, é também possível que o seu funcionamento seja esvaziado e a conciliação conduza a uma consensualidade meramente aparente, ignorando as correlações de força entre proprietário e os ocupantes, o que reafirma a necessidade de uma constante disputa sobre a atuação das aludidas Comissões por parte dos movimentos populares que reivindicam o direito à terra e à moradia, para que ela funcione nos termos do seu propósito e não reproduza a mesma lógica de despejos, mas agora disfarçada de novos conceitos de conciliação e mediação.

Em um primeiro momento, o verbete traz um breve histórico sobre o contexto de instituição das Comissões de Soluções Fundiárias. Após, realiza-se uma análise teórico-conceitual sobre a Resolução n. 510/2023, apresentando os principais aspectos constitutivos (Brasil, 2023). Por fim, serão feitas breves pontuações sobre como a inauguração das Comissões fortalecem o crescimento de um novo espaço, capaz de impulsionar uma nova cultura jurídica, mas que precisa ter sua atuação disputada. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica.

Ao tratar das Comissões de Soluções Fundiárias, este verbete quer levantar possíveis temas geradores capazes de estimular e amparar a reflexão das nuances de atuação deste instituto recém-criado. Entender como o sistema de justiça tem decidido na resolução dos conflitos fundiários e como as Comissões de Soluções Fundiárias podem pressionar para a criação de um novo paradigma é um dos pontos fundamentais para se pensar na trajetória de luta pelo direito à terra e à moradia.

1 A Campanha Nacional Despejo Zero e a ADPF n. 828

Entre os anos de 2020 e 2022, o mundo vivenciou a pandemia causada pelo vírus COVID-19, levando à decretação de Emergência Pública de Saúde da Importância Internacional pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e à tomada de medidas

oficiais para redução de danos provocados pelo vírus SARS-CoV-2 pelas autoridades de diversos países.

No Brasil, a decretação oficial do estado de calamidade em 20 de março de 2020 pelo Estado brasileiro, em virtude da pandemia provocada pelo vírus COVID-19, se deu através do Decreto Legislativo 6/2020 (Brasil, 2020), que se somou a outras medidas de emergência, como a Lei 13.979/2020 (Brasil, 2020).

À crise sanitária inaugurada pela pandemia se seguiu uma enorme crise econômica e social, com profunda queda na renda das famílias. Nessa situação, milhares de brasileiros se viram sem condições de custear o pagamento de aluguel sem comprometer outras despesas básicas, agravando um quadro de déficit habitacional que já era crítico e que ainda assim permanece (Fundação João Pinheiro, 2024).

Ao mesmo tempo, as recomendações sanitárias oficiais indicavam a obrigatoriedade do isolamento, a higiene constante e a necessidade de permanecer em casa. Mas como se proteger do contágio sem casa? Como se higienizar e permanecer isolado sem garantias básicas de moradia e de terra? A vulnerabilidade de ocupantes e pessoas em risco de despejo trazem outras dimensões, considerando que as violências sentidas na remoção seriam agravadas também pelo risco de infecção e transgressão ao seu direito à vida e à saúde.

Nesse contexto, os movimentos populares de luta por terra e moradia e seus apoiadores começaram a construir a Campanha Nacional Despejo Zero, na mobilização de diversas estratégias e ações para garantir a suspensão das remoções diante do cenário excepcional vivenciado.

Segundo dados atuais levantados pela Campanha, 1.564.556 pessoas estiveram envolvidas em conflitos fundiários coletivos desde a pandemia da Covid-19. Dentre elas, 333.763 famílias ameaçadas de despejo e 42.098 famílias foram despejadas. Os dados revelam ainda que entre as pessoas atingidas estavam 267.539 crianças, 262.845 pessoas idosas, 938.734 mulheres e 1.032.607 pessoas negras (Despejo Zero, 2024).

Apesar desse quadro de crise social, a pandemia da Covid-19 por si só não foi motivo suficiente para a suspensão de despejos pelo Judiciário, salvo alguns casos emblemáticos (Alves *et al.*, 2021), a despeito do debate travado no âmbito público acerca da relação entre a vulnerabilidade socioespacial, saúde pública e planejamento urbano. Conforme observado por Alves, Carvalho e Rios, a atuação do Judiciário em conflitos possessórios durante a pandemia não se alterou

significativamente durante, ao menos, o primeiro ano da crise sanitária (Alves *et al.*, 2021).

As articulações e os debates realizados na Campanha Despejo Zero foram fundamentais para denunciar as violações vivenciadas de maneira mais profunda pelas famílias que corriam risco de serem despejadas.

Foi nesse bojo que o PSOL ajuizou a ADPF n. 828, uma ação de controle concentrado visando interromper estas violações ao direito à moradia e direito à saúde. Entendia-se, assim, a necessidade de provocar o Supremo Tribunal Federal, órgão de maior hierarquia no Poder Judiciário, por meio de uma ação que pudesse conter a onda de despejos durante a crise sanitária (Brasil, 2021, Petição Inicial 39979/2021).

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a liminar requerida, determinando a suspensão de todos despejos e remoções coletivas de ocupações anteriores à pandemia. No caso de áreas ocupadas após a pandemia (tendo como marco a data de 20 de março de 2020), a decisão cautelar permitia despejos e reintegrações de posse, mas condicionava sua execução ao oferecimento de alternativas habitacionais e respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes (Brasil, 2021, Decisão Liminar 04/06/2021).

Além disso, a decisão criou quatro situações de exceção, em que os despejos coletivos continuaram autorizados; (i) ocupações em áreas que tragam risco de vida aos ocupantes; (ii) áreas com a presença de facções criminosas e/ou grupos armados; (iii) desintrusão de invasores de terras indígenas; e (iv) casos de aplicação de lei local ou medida mais protetiva aos grupos vulneráveis (Brasil, STF, 2021). Podemos citar ainda outra hipótese de exceção presente em decisões da Corte, no caso de ocupações em áreas de proteção ambiental ou que causem dano ambiental.

Inicialmente vigente por seis meses, a cautelar foi renovada outras duas vezes, até a prolação de uma nova decisão, em 31 de outubro de 2022, que encerrou a suspensão dos despejos e determinou a adoção de um novo regime de julgamento, com a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais para a possibilidade de retomada das ações e promoção de remoções forçadas de áreas coletivas (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Com isso, foi então editada a Resolução n. 510/2023 do CNJ (Brasil, 2023), que cria e estabelece as diretrizes de funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias (cujos elementos constitutivos serão melhor abordados no próximo tópico).

Por outro lado, dentro da mobilização da Campanha Despejo Zero e no vigor da pandemia, também foi promulgada a Lei Federal n. 14.216/2021, sendo o Congresso Nacional também um palco de disputa mobilizado pelos movimentos sociais de luta por terra e moradia (Brasil, 2021). Esta Lei determinava a suspensão dos despejos até o fim do ano de 2021, mas apenas para os casos que envolviam ocupação urbana, limitando a previsão para as cidades e não se aplicando sobre a área rural, cujos despejos permaneceram suspensos apenas por força da decisão liminar na supracitada ADPF n. 828.

Sobre isso, destaca-se que foi sob a pressão dos congressistas da Bancada Ruralista e demais setores do agronegócio, com forte atuação no Congresso Nacional¹, que a citada lei não conseguiu também abarcar as remoções no campo. Aliás, como analisado por Vieira, Tavares e Quintans, os setores do agronegócio também fizeram forte enfrentamento na ADPF n. 828, por meio da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que foi *amicus curiae* desta Ação Constitucional (Vieira *et al.*, 2023).

A mesma entidade depois também ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7425 contra a Resolução n. 510/2023 do CNJ, aduzindo que as Comissões de Soluções Fundiárias promoveriam a violência no campo, protegendo ações de “invasores”, o que enfraqueceria a segurança jurídica e o direito à propriedade (Brasil, 2023, Petição 80623/2023).

2 A Resolução n. 510/2023 do CNJ: aportes teóricos e definições sobre a composição e funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias

A partir do referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) da medida liminar concedida pelo ministro Luís Roberto Barroso, que estendeu até 30 de junho a vigência da suspensão dos despejos e as desocupações em áreas urbanas e rurais em razão da pandemia da covid-19, o Brasil experimentou um novo modelo de resolução de conflitos fundiários.

O STF incentivou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), tanto nas Justiças estaduais quanto nas federais, consolidando essa iniciativa na Resolução nº 510/2023, emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2023). A Resolução

¹ Cita-se, como exemplo atual de articulação e atuação da Bancada Agropecuarista do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar do Invasão Zero, com a propositura de diversos Projetos de Lei para atacar o direito à terra e território. Foi criada após o fim da CPI do MST, em expressa contraposição aos avanços conquistados com a Campanha Nacional de Despejo Zero. Para saber mais ver Teixeira (2025).

visa promover a pacificação de litígios possessórios coletivos por meio de diálogo e mediação, evitando o uso da força pública em despejos e reintegrações de posse.

Com o agravamento da crise habitacional e a extensão dos impactos da pandemia, o STF prorrogou a suspensão de desocupações até 31 de outubro de 2023, exigindo que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criarem comissões específicas para mediar conflitos fundiários coletivos (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Essas comissões deveriam atuar por meio de audiências de mediação e visitas técnicas antes de qualquer decisão de desocupação. Dessa forma, evitou-se o uso imediato da força pública, priorizando a resolução pacífica de conflitos.

A decisão do STF delineou um conjunto de atribuições para as Comissões de Soluções Fundiárias (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24), destacando-se três pontos. O primeiro é que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem instalar, imediatamente, Comissões de Conflitos Fundiários que sirvam de apoio aos juízes. De início, as Comissões precisam elaborar estratégia para retomar decisões de reintegração de posse suspensas, de maneira gradual e escalonada.

Segundo ponto é que as Comissões de Conflitos Fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão para desocupação, mesmo em locais nos quais já haja decisões que determinem despejos. O Ministério Público e a Defensoria Pública devem participar (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24). Por último, além de decisões judiciais, quaisquer medidas administrativas que resultem em remoções também devem ser avisadas previamente, e as comunidades afetadas devem ser ouvidas, com prazo razoável para a desocupação e com medidas para resguardo do direito à moradia, proibindo em qualquer situação a separação de integrantes de uma mesma família (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24-25).

Nesse sentido, em junho de 2023, o CNJ regulamentou, pela Resolução nº 510, a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF), estabelecendo sua atuação como estruturas de apoio para a resolução pacífica de ações possessórias coletivas (Brasil, 2023). Essas comissões têm um caráter permanente e buscam garantir o direito à moradia, além de atenuar os conflitos fundiários que impactam diretamente populações em situação de vulnerabilidade.

Conforme estabelecido pelo § 4º do art. 1º da Resolução, as CRSFs devem funcionar com uma estrutura de equipe multidisciplinar e contar com a cooperação de outros

poderes e entidades, permitindo a participação de representantes da sociedade civil e movimentos sociais (art. 2º, § 2º). A composição mínima inclui magistrados com experiência em conflitos fundiários e a possibilidade de cooperação interinstitucional com Ministérios Públicos e Defensorias Públicas (Brasil, 2023).

A Resolução nº 510/2023 determinou que todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais criassem as Comissões de Conflitos Fundiários em um prazo de 30 dias. O Conselho Nacional de Justiça instituiu a CNSF por meio da Portaria nº 205/2023, subscrita pela então presidente do CNJ, ministra Rosa Weber, formalizando a composição e as atribuições da Comissão Nacional (Brasil, 2023).

Por conseguinte, constata-se que a criação das CSFs se expandiu rapidamente, com Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais implementando suas Comissões. A Resolução nº 510/2023 representa, portanto, em teoria, uma resposta inovadora do Judiciário brasileiro aos conflitos fundiários, incorporando a mediação e a pacificação como etapas essenciais em litígios possessórios coletivos. A criação das CSFs nos tribunais promove um espaço institucionalizado para o diálogo, buscando evitar desocupações abruptas e o uso excessivo da força pública.

O STF, com a ADPF 828 e o CNJ, estabeleceu um modelo de mediação que reflete a sensibilidade judicial em relação aos direitos fundamentais das populações vulneráveis. Essas comissões têm um caráter permanente e buscam garantir o direito à moradia, além de atenuar os conflitos fundiários que impactam diretamente populações em situação de vulnerabilidade.

A experiência dos tribunais ilustra tanto o potencial quanto as limitações da nova política judiciária. Assim, para que as CSFs atinjam seu propósito, será necessário o fortalecimento da estrutura e o compromisso contínuo com os princípios estabelecidos pela Resolução nº 510/2023 (Brasil, 2023).

3 As Comissões de Soluções Fundiárias como um novo expoente de resolução dos conflitos territoriais: uma possível mudança de paradigma no funcionamento do sistema de justiça

A instauração das Comissões de Soluções Fundiárias nos Tribunais de Justiça, a partir da edição da Resolução n. 510/2023 do CNJ, inaugura uma nova dinâmica no curso da resolução de conflitos coletivos fundiários, em razão da proposta de análise mais aprofundada sobre o território da disputa e a ocupação,

proporcionando que o sistema de justiça encare a complexidade do conflito de forma localizada.

A obrigatoriedade da visita técnica dos juízes ao local da ocupação coletiva e as rodadas de mediação e/ou conciliação, previstas pela supracitada Resolução n. 510/2023 (Brasil, 2023), são, por exemplo, elementos fundamentais que têm o potencial de ao menos provocar uma percepção mais complexa sobre a disputa territorial.

Esse novo percurso vai ao menos impulsionar um caminho distinto daquele tradicionalmente percorrido: a resolução não irá acontecer de forma meramente vertical, porque os juízes da Comissão responsáveis pela análise do conflito coletivo precisarão sair do seu lugar comum, o que permite situar o conflito dentro das relações sociais que o atravessam, proporcionando o conhecimento *in loco* do território em disputa e a possibilidade de fala ativa das famílias ocupantes e das lideranças que as representam, que passam a ser ouvidas diretamente nas rodadas de mediação/conciliação.

No entanto, é preciso embora tenha sido inicialmente considerar que mesmo esses elementos podem ser esvaziados de sentido, se não existir uma mínima perspectiva de ruptura com a atuação tradicional do judiciário, cuja cultura jurídica consolidada historicamente caminha na direção de proteger a propriedade privada. Os elementos consagrados na Comissão são fundamentais para impulsionar um novo modo de decidir, apesar das limitações de atuação dentro do espaço jurídico, como dizia Bourdieu, perpetuador da lógica dominante e do *status quo* (Bourdieu, 2004, p. 209-254).

Segundo este autor, o campo jurídico é recheado de um poder simbólico que é grandemente dissimulado pelos ideais de neutralidade e imparcialidade, mas reforça a legitimidade do discurso legal, a partir do momento em que há o monopólio deste campo em definir e dizer o que é o Direito. Por isso, o campo jurídico é formado por um *habitus* caracterizado pela reprodução das relações de poder e dos interesses de grupos de poder (Bourdieu, 2004, p. 209-254).

A proposta das Comissões de Soluções Fundiárias é um esforço para trazer a perspectiva do sujeito de direito diretamente afetado pela ausência do direito à terra e ao território, tensionando a reprodução do campo jurídico e instaurando um contraponto legal de uma perspectiva não tradicional.

Essa atuação, contudo, precisa ser impulsionada, haja vista que a produção de novos sentidos a serem percorridos nesses conflitos será disputada, principalmente porque os interesses mercadológicos e mobiliários, na cidade, e do

agronegócio, no campo, e dos proprietários no geral tensionam pela manutenção da lógica patrimonialista.

Isso pode ser observado na prática com algumas situações hipotéticas, como quando o relatório da visita técnica não traz elementos importantes mencionados pelos ocupantes ou ainda que divergem das alegações orais feitas pelos juízes no momento da visita; ou quando a Comissão de Soluções Fundiárias não traduz para as famílias os procedimentos adotados, impedindo a realização de um diálogo efetivo que conte de fato com a concordância e participação ativa da coletividade de ocupantes; ou mesmo a ausência de realização de audiência com a presença das famílias e os órgãos fundiários; a construção não dialogada das visitas técnicas; ou ainda quando são oferecidas alternativas que mascaram a garantia do direito à terra e território, como por exemplo oferecimento de políticas de assistência como o abrigamento ou aluguel social, mas sem projeção futura de um encaminhamento efetivo de habitação social ou de lote da reforma agrária.

No mesmo sentido, tem sido também difundida uma certa ideia de que as Comissões de Soluções Fundiárias serviriam para garantir um “despejo humanizado” ou “remoção pacificadora e conciliatória”. Essa ideia, embora tenha sido inicialmente debatida pelo Conselho Nacional de Justiça, nas reuniões de idealização das Comissões e na formulação das diretrizes do seu funcionamento, não teve fôlego para ser materializada e foi deixada de lado. Nesse sentido, o que foi previsto pela Resolução n. 510/2023 é que a Comissão de Soluções Fundiárias, como o próprio nome já coloca, deve buscar a solução do conflito fundiário, ou seja, do problema de fundo; e não se restringir a lidar com o despejo em si (Brasil, 2023).

A ideia de “despejo humanizado” mascara uma falsa solução à questão posta, porque romantiza a ideia de que é possível retirar as famílias sem violência. O despejo é em si uma violência: a verdade é que na prática, as ações reiteradas da praxis comum usam de força física e de coação, ameaça e do aparato policial para deflagrar a expulsão dos ocupantes.

Aliás, é por isso que o despejo só deve ocorrer em última opção e quando houver de fato risco à vida e à integridade dos ocupantes. Esta acepção encontra fundamento no Comentário Geral n. 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, o qual, ao dispor sobre o direito à moradia e sobre a questão das remoções forçadas e a segurança de posse, determina que as desocupações só devem ser permitidas desde que “a causa seja especificada em lei” e que “sejam compatíveis com os princípios e objetivos dos instrumentos internacionais de direitos humanos”. Eventual despejo, portanto, só pode ser realizado quando não

for possível a reabilitação do imóvel, e somente posto em prática quando medidas de realocação forem tomadas (ONU, 1997).

Ainda, a Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos traz a concepção de que os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos, reforçando a natureza excepcional da medida do despejo, a ser tomada somente em situações de comprovado risco à vida e à integridade dos ocupantes e que seja devidamente acompanhada do oferecimento de política habitacional (Brasil, 2018).

Ademais, vale também salientar a aposta nos métodos de resolução de conflitos por meio da mediação e conciliação, por meio da Resolução nº 125, de 29/11/2010, do CNJ (BRASIL, 2010). Ao criar os Núcleos Permanentes de Mediação e Conciliação (Nupemec), os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) e o Sistema de Controle de Ações de Capacitação em Mediação e Conciliação do CNJ (ConciliaJud), esta Resolução inaugurou a Política Judiciária Nacional de solução de conflitos por meios adequados, à luz do direito à resolução com o protagonismo das partes, através da conciliação e mediação.

É dentro desse horizonte de resolução de conflitos que se evoca a necessidade de rodadas de mediação ou conciliação nos casos de conflitos fundiários coletivos, no oferecimento de uma resolução adequada que só poderá ser viabilizada se o ponto central da questão não ser resumido à mera remoção das partes da área em disputa.

Por outro lado, ainda que realmente se trate de desocupação, a construção do “plano de remoção” deverá ter a participação ativa e o protagonismo das famílias afetadas, que devem ser ouvidas nas suas necessidades e devem acompanhar e concordar com a realização do plano, considerando o tempo razoável para organização, realocação e retirada dos pertences de cada família da ocupação coletiva.

Outra questão notória tem sido a apropriação de alguns elementos da decisão judicial que amparou a Resolução n. 510/2023 do CNJ, para criar uma interpretação de que as Comissões seriam uma instituição transitória, a ser acionada apenas em um regime de transição no pós-pandemia. Este entendimento tem sido mobilizado principalmente pelos setores interessados na dissolução das Comissões de Soluções Fundiárias, justamente porque elas têm propiciado uma nova forma de lidar com os conflitos territoriais.

É por isso que, como já alerta Matheus Bueno, a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias precisa ser disputada para garantir que a sua função mediadora não

reproduza as mesmas lógicas já historicamente consolidadas no sistema de justiça, de priorização e favorecimento da propriedade em sobreposição aos direitos constitucionais de moradia e terra (Bueno, 2023, p. 40).

Assim, a própria interpretação da Resolução n. 510/2023 do CNJ e a sua possibilidade de aplicação tem sido constantemente disputada pelos diversos setores do agronegócio e do capital rural, no sentido de restringir a sua atuação e garantir a permanência da estrutura fundiária, impedindo que os conflitos levados ao Judiciário provoquem alguma fissura, ainda que mínima, na lógica de garantia absoluta da propriedade.

Isso pode ser observado na recente aprovação das Notas Técnicas n. 01 e n. 03, ambas da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF), feitas a partir da incidência da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ), entidades classistas dos proprietários e empresários do campo (Brasil, 2024).

A Nota Técnica n. 01/2024 da CNSF, em suma, concebe uma interpretação restritiva ao art. 4º da Resolução n. 510/2023, prevendo que o encaminhamento dos litígios fundiários coletivos deve ser feito unicamente pelo juiz da causa, quem terá a absoluta atribuição para avaliar a coletividade da questão e a necessidade de remessa à Comissão Fundiária (Brasil, 2024). Isso tem o claro objetivo de restringir a atuação das Comissões e desconsidera a Política Judiciária de resolução de conflitos por meio da mediação e conciliação, reforçando a figura do juiz da lide como o único capaz para a solução judicial.

A Nota Técnica n. 03/2024 da CNSF, por sua vez, prevê que a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias deve ser de pronto atendimento e que a prioridade de atuação deve ser nas novas ocupações, que ainda não estão consolidadas (Brasil, 2024). A atuação das Comissões demanda um tempo razoável de duração, justamente porque os conflitos fundiários coletivos envolvem uma questão de fundo a respeito da própria estrutura fundiária e do acesso desigual à terra, no meio rural, e à moradia digna, no meio urbano. Trata-se de litígios complexos, que não podem ser resolvidos sem o tempo adequado para tal. A atuação prioritária e célere nas ocupações mais recentes pode ocasionar despejos sem garantir a resolução adequada do problema estrutural.

A aprovação de tais Notas Técnicas, portanto, é uma das demonstrações da influência exercida na atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, pelo lobby das entidades que representam os interesses da classe ruralista, dos proprietários rurais e dos exploradores dos recursos naturais, que desde a ADPF n. 828 tem

incidido para barrar as novas previsões de não remoção forçada, da necessidade de rodadas de mediação e conciliação, e da visita técnica, além da garantia do direito à terra e à moradia ou, excepcionalmente, de uma alternativa habitacional.

É de se ressaltar que os movimentos e entidades que lutam pelo direito à terra e à moradia se utilizam da ocupação como um repertório de ação coletiva, no conceito de Sidney Tarrow, significando uma gramática importante para tensionar o poder público para efetivação legal dos direitos à terra e à moradia (Tarrow, 2009). A Nota Técnica n. 03/2024 da CNSF, ao determinar incidência nas ocupações novas, prejudica esses repertórios de luta e facilita para dissolver tais ocupações, principalmente com uma atuação mais célere que tenha foco no despejo.

Mesmo com os limites apontados, é inegável que as Comissões de Soluções Fundiárias têm apresentado um novo fluxo decisório fundamental para consolidar uma nova cultura jurídica que observe o problema a partir de um ponto de vista diferenciado e que inclua a perspectiva dos ocupantes como sujeitos de direito que interpelam o poder público em uma luta legítima pela garantia das promessas da Constituição Federal de reforma agrária e reforma urbana e social - e não como meros invasores/esbulhadores.

A própria incidência dos setores representativos dos proprietários demonstra que o espaço das Comissões de Soluções Fundiárias tem um enorme potencial para alterar a forma como os litígios coletivos têm sido judicialmente analisados, para tensionar com a predominância de remoções e criar a possibilidade de se discutir a posse e a segurança da posse.

Considerações finais

As Comissões de Soluções Fundiárias constituem uma vitória, ainda que limitada, de disputa e de agência, para uma nova atuação do Poder Judiciário, frente a um problema estrutural brasileiro quanto à divisão de terras. A perpetuação de uma lógica proprietária ainda é predominante na construção de entendimentos hegemônicos na atuação do Judiciário, mas é a mobilização dos movimentos populares e entidades que lutam pelo direito à terra e à moradia que dão um novo significado na construção e atuação jurídica. A atuação judicial é confrontada com o cenário das lutas sociais que demandam a concretização de um projeto democrático que preveja a resolução tendo em consideração o aspecto estrutural do litígio coletivo.

É também um importante mecanismo para efetivar as conquistas já materializadas nos textos normativos, como por exemplo, as promessas constitucionais de

reforma agrária e reforma urbana e social (respectivamente, art. 184 e art. 182, ambos da CF/88), o instituto da função social, previsto no art. 186 da Constituição Federal, (Brasil, 1988), mas também presente no parágrafo único do art. 2.035, do Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), ou ainda o art. 565 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que estipula a necessidade de visitas técnicas e audiência de conciliação e mediação, nas ações possessórias.

De forma concreta, a determinação da instalação das Comissões de Soluções Fundiárias em todos os Tribunais de Justiça encontra respaldo no ato normativo do Conselho Nacional de Justiça, na Resolução n. 510/2023 (Brasil, 2023). Esta Resolução prevê ainda que a qualquer momento do processo judicial (antes ou depois da determinação de despejo), o processo poderá ser encaminhado para a Comissão de Soluções Fundiárias. Mesmo assim, o encaminhamento encontra-se ainda incipiente na prática jurídica, precisando sempre ser incitado pelos advogados dos ocupantes, por advogados populares ou advogados ou setoriais dos próprios movimentos sociais.

É importante enfatizar que estas Comissões não surgem de um fluxo automático do sistema de justiça; pelo contrário, são frutos das vocalizações populares e das lutas dos movimentos sociais, que tensionam o Estado, e também especificamente nesse caso o próprio Poder Judiciário, para garantir o direito à terra e ao território, levando o sistema de justiça a julgar de forma distinta, observando a problemática e a complexidade do conflito, para romper com as reproduções das lógicas de poder existentes nas decisões judiciais sob uma aparente neutralidade, mas que mantém a situação desigual de acesso à terra e à moradia.

Referências

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

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 7. ed. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria nº. 205, de 14 de agosto de 2023*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5216>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº. 125, de 1º de dezembro de 2010*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº. 510, de 26 de junho de 2023.*

Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções

Fundiárias. *Nota Técnica n. 01, de 11 de novembro de 2024.* Brasília, 2024. Disponível

em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/nota1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções

Fundiárias. *Nota Técnica n. 03, de 11 de novembro de 2024.* Brasília, 2024. Disponível

em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/nota3.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de*

outubro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view)

[humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.p](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view)
[df/view](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view). Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 14.216/2021 de 07 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. Brasília, 2021.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe

sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020, de 20 de março 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. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Em andamento. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 03 nov. 2024

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. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2023.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6704468>. Acesso em: 03 nov. 2024.

BUENO, Matheus de Andrade. Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça. In: *Conflitos Fundiários Coletivos*. O papel das comissões previstas na Resolução CNJ nº 510/2023. Ed. PFDC - MPF. Brasília, 2024.

TRF2. Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 admite incidente para mediar conflito envolvendo a ocupação da Aldeia Maracanã. Justiça Federal - Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 30 out. 2024. Disponível em:

<https://www.trf2.jus.br/trf2/noticia/2024/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-admite-incidente-para-mediacao-conflito>. Acesso em: 4 nov. 2024.

DESPEJO ZERO. *Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia*. Despejo Zero, 2024. Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br>. Acesso em: 03 nov. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>. Acesso em: 10 dez. 2024.

ONU, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral n. 7*, 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

TARROW, Sidney. *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 11, p. 945-965, jan./jun. 2025.

VIEIRA, Fernanda. TAVARES, Ana Claudia. QUINTANS, Mariana Trotta. 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, v. 25, n. 3, 2023.

Sobre as autoras e os autores

Cecília Café Baldani

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG/Goiânia). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Participa do Laboratório de Pesquisa “Inpodderales” e Projeto “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no Território Fluminense”.

Contribuição de coautoria: Conceituação; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Escrita – primeira redação; Escrita – revisão e edição.

Fhylipe Nascimento de Moraes

Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contribuição de coautoria: Metodologia; Recursos; Escrita – primeira redação.

Francisco Trope da Silva Porto

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da UFRJ e Pesquisador Bolsista do Projeto “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no Território Fluminense”.

Contribuição de coautoria: Metodologia; Recursos; Escrita – primeira redação.

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Contribuição de coautoria: Conceituação; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Escrita – revisão e edição.