

dossiê

Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região

Poder judicial y los conflictos por la tierra: el desempeño de la Comisión de Soluciones Territoriales del TRF de la 2ª Región

The Judiciary and land conflicts: the operation of the Land Solutions Commission of the TRF of the 2nd Region

Mariana Trotta Dallalana Quintans¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>.

Francisco Trope da Silva Porto²

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7954-0314>.

Cecilia Café Baldani³

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6229-4975>.

Mariana Guimarães de Carvalho⁴

⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: mariana.guimaraes@fau.ufrj.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7290-2958>.

Submetido em 17/02/2025

Aceito em 28/02/2025

Como citar este trabalho

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva Porto; BALDANI, Cecilia Café Baldani; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região.

InSURgênciA: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659-688, 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.

Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região

Resumo

A quarta tutela incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 no Supremo Tribunal Federal determinou a instalação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais com o objetivo de realizarem visitas técnicas e audiências de mediação em conflitos fundiários coletivos. Esta determinação foi regulamentada pela Resolução n. 510, de 2023 do CNJ. Em junho de 2023, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região criou sua Comissão de Soluções Fundiárias. O artigo investiga a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 nos conflitos coletivos nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, mobilizando de forma integrada metodologias quantitativas e qualitativas, com a análise dos processos judiciais e pesquisa de campo articulada as ações de extensão do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Palavras-chave

Comissão de Soluções Fundiárias. Conflitos coletivos. Poder Judiciário.

Resumen

El cuarto incidente incidental en la Demanda por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 828 ante el Supremo Tribunal Federal determinó la instalación de Comisiones de Soluciones Territoriales por parte de los Tribunales con el objetivo de realizar visitas técnicas y audiencias de mediación en conflictos colectivos de tierras. Esta determinación fue reglamentada por la Resolución nº. 510, de 2023, del CNJ. En junio de 2023, el Tribunal Regional Federal de la 2ª Región creó su Comisión de Soluciones Territoriales. El artículo investiga el papel de la Comisión de Soluciones Territoriales de lo TRF-2 en conflictos colectivos en los estados de Río de Janeiro y Espírito Santo, movilizando metodologías cuantitativas y cualitativas de manera integrada, con el análisis de procesos jurídicos e investigaciones de campo vinculadas a las acciones de extensión del Centro de Asesoría Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

Palabras-clave

Comisión de Soluciones Territoriales. Conflictos colectivos. Poder Judicial.

Abstract

The fourth incidental relief in the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) 828 at the Federal Supreme Court determined the establishment of Land Solutions Commissions by the Courts with the objective of carrying out technical visits and mediation hearings in collective land disputes. This determination was regulated by Resolution no. 510 of 2023 of the CNJ. In June 2023, the Regional Federal Court of the 2nd Region created its Land Solutions Commission. The article investigates the performance of the TRF-2 Land Solutions Commission in collective disputes in the states of Rio de Janeiro and Espírito Santo, mobilizing in an integrated manner quantitative and qualitative methodologies, with the analysis of judicial proceedings and field research articulated with the outreach actions of the Nucleus of Popular Legal Advisory (NAJUP) Luiza Mahin, of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ).

Keywords

Land Solutions Commission. Land conflicts. Judicial Power.

Introdução

Durante a crise sanitária causada pelo COVID-19 entre 2020 e 2022, milhares de famílias estiveram ameaçadas de remoções forçadas. Nesse contexto, foi proposta no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828 com o objetivo de suspender despejos. A Campanha Nacional Despejo Zero, uma mobilização nacional composta por atores de diversas áreas e campos de luta, mapeou as remoções forçadas e realizou pressão popular para suspendê-las na ADPF 828, entendendo que a crise sanitária intensificava os prejuízos advindos dos despejos (Franzoni *et al.*, 2022; Quintans; Tavares; Vieira, 2024).

No final de 2022, foi estabelecido pelo STF um regime de transição na ADPF 828, no qual consta a necessidade de criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça, com o objetivo de gestar um novo trato para os conflitos fundiários. A decisão foi baseada em um modelo exitoso de resolução de conflito fundiário no Tribunal de Justiça do Paraná, onde já existia esta Comissão (Brasil, 2022).

A previsão do regime de transição inscrita em julgamento pelo STF foi então regulamentada pela Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criada em junho de 2023.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que abarca a Justiça Federal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, criou a Comissão de Soluções Fundiárias em 15 de junho de 2023.

O presente artigo analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região, por meio da análise dos autos dos processos dos conflitos fundiários disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal (TRF2, 2024) e de pesquisa de campo de acompanhamento do trabalho da Comissão por meio das atividades de extensão desenvolvidas pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Portanto, a metodologia utilizada mescla a revisão bibliográfica, diante da mobilização de conceitos teóricos para amparar a discussão feita neste trabalho, com a pesquisa empírica, diante da análise de fontes primárias, quais sejam, os incidentes judiciais mencionados e os dados colhidos na pesquisa de campo feita pelo NAJUP Luiza Mahin.

Em um primeiro momento, o artigo situa a questão dos conflitos territoriais dentro dos processos de aprofundamento da concentração fundiária e da sua relação com

a prevalência dos interesses capitalistas em detrimento da garantia de direitos e distribuição de recursos, trazendo dados da realidade dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo sobre as remoções forçadas, coletados pela Campanha Nacional Despejo Zero. Após, aborda-se o processo de institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias, trazendo o contexto da ADPF n. 828 e a Resolução n. 510/2023, e depois sobre a implantação da Comissão do TRF-2. Ao final, a pesquisa se aprofunda na análise sobre os incidentes da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 e, especificamente, sobre a sua atuação em dois casos concretos emblemáticos, o caso relativo à Comunidade Bicentenária do Horto e o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos na cidade do Rio de Janeiro. O caso da comunidade do Horto foi escolhido por ter sido o primeiro caso recebido pela Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e o desfecho positivo do conflito fundiário está próximo com a regularização fundiária das famílias no território. Por outro lado, o caso da ocupação Zumbi dos Palmares foi escolhido por ter sido o primeiro caso em que ocorreu a elaboração do plano de remoção forçada pela CSF do TRF2.

A investigação permite a observação das direções tomadas pelos magistrados e magistradas da CSF do TRF2 na resolução dos conflitos fundiários analisando as possibilidades de um novo formato decisório nos litígios coletivos que envolvem o direito à moradia, à terra e ao território.

Ao mapear a forma como a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 tem desenvolvido seus trabalhos, a pesquisa pode contribuir para exames comparativos de como tem sido a experiência em outros Tribunais, assim como oferecer informações úteis de funcionamento ou de entendimentos consolidados nos incidentes que possam ser replicadas em outras Comissões.

1 Poder Judiciário e conflitos fundiários no Rio de Janeiro e Espírito Santo

As remoções forçadas são resultado do processo de expansão do capital financeiro sobre as terras no campo e nas cidades (Rolnik, 2015). Harvey (2014) analisa que a geografia histórica do capitalismo tem como marca o processo de acumulação por espoliação que se pauta na disputa do território pelo capital, procurando adquirir novas terras, com a privatização do território, com a expropriação e despossessão de povos do campo. Dessa forma, o autor aponta para a permanência dos processos existentes na acumulação primitiva, investigados por Marx no capítulo XXIV do Capital (Harvey, 2014).

Silvia Federici (2017) comprehende que “cada fase da globalização capitalista, incluindo a atual, vem acompanhada de um retorno aos aspectos mais violentos da acumulação primitiva” como, por exemplo, com a expulsão de camponeses de suas terras (Frederici, 2017, p. 3). Esse processo de expansão do capital sobre as terras no campo e nas cidades vem promovendo a “despossessão massiva de territórios” e transformando as pessoas em “sem lugar” (Rolnik, 2015).

Ainda sob essa ótica, Harvey (2005) aponta para um processo global de aprofundamento da lógica neoliberal na produção do espaço a partir das últimas décadas do século XX, com a adoção de governanças empreendedoristas nas cidades e a transformação destas em produtos vendáveis, processo alicerçado no ciclo de financeirização do mercado mundial.

Observa-se que as cidades periféricas se inserem nesta lógica de modo especialmente violento, com a agudização das desigualdades existentes, uma vez que os aspectos privatizantes e mercadológicos da globalização capitalista são despejados sobre um sistema político que não consolidou políticas sociais que garantam direitos universais (Maricato, 2007).

Segundo Harvey (2005), esse processo tem como característica uma tendência à desregulamentação e privatização de serviços públicos, significando, como podemos observar nos últimos anos, o desmonte das políticas públicas, dos subsídios estatais e, consequentemente, do aprofundamento das desigualdades socioespaciais e das posturas baseadas na lógica patriarcal e patrimonial.

Ainda que o século XXI se inicie com um acúmulo de avanços progressistas na conquista de marcos normativos que positivam direitos sociais, especialmente, neste caso, quanto ao direito à cidade e à moradia no Brasil e no Rio de Janeiro¹, os direitos sociais não se encontram efetivados.

A modernização-conservadora alicerçada no patrimonialismo, característica do desenvolvimento capitalista na América Latina, condiciona a aplicação de instrumentos e leis que contrariam os interesses dominantes a caminhos

¹ A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à moradia adequada como direito social fundamental e responsabiliza as três esferas do governo pela construção de políticas de habitação de interesse social, assim como a Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 e a Lei Orgânica Municipal de 1990 estabelecem o princípio da Não Remoção; e, por fim, também o Estatuto da Cidade de 2001 regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal, com diretrizes para o desenvolvimento das cidades segundo o cumprimento da função social da propriedade.

imprevisíveis, principalmente se tratando da propriedade da terra, que ocupa posição-chave na formação dessas sociedades (Maricato, 2007).

Dados do último levantamento da Fundação João Pinheiro, indicam um *déficit* habitacional de 6.215.313 milhões de domicílios no Brasil, 62,6% de domicílios chefiados por mulheres e 62,6% de domicílios de famílias negras e 86,8% de domicílios urbanos (Fundação João Pinheiro, 2024). Esse cenário tem apontado para a feminização do *déficit* habitacional em razão do desemprego, trabalhos precários, baixo salários e a violências contra as mulheres, especialmente negras (Lacerda; Guerreira; Freire, 2021; Ludemir; Souza, 2021; Quintans; Sobrinho; Silva, 2022; Quintans; Castro Sobrinho, 2024).

Em 2022, o *déficit* habitacional no estado do Rio de Janeiro era de 544.275 domicílios, superando os números publicados em 2021, sendo o maior desde 2016 (Fundação João Pinheiro, 2024). No estado do Espírito Santo, o *déficit* habitacional era de 83.295 domicílios em 2019 e passou para 92.267 em 2024 (Fundação João Pinheiro, 2024).

Esse resultado reflete os impactos da crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19 aliada ao aprofundamento da crise econômica e ao desmantelamento das políticas públicas, configurando uma grande perda de renda das famílias em função do aumento dos preços e da diminuição do acesso ao trabalho e de políticas públicas de acesso à moradia adequada durante a crise sanitária (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022).

Assim, no contexto da pandemia de Covid-19, o ônus do valor da moradia em forma de aluguel passou a ocupar grande parte do orçamento das famílias, obrigando muitas pessoas a escolherem entre morar e se alimentar (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022). Os dados da Campanha Despejo Zero apontaram para um aumento significativo de ameaças de remoções forçadas no período pandêmico, em função dos despejos por inadimplência e também de ocupações de imóveis vazios em decorrência dessa demanda habitacional. Essa situação se estende após o fim da crise sanitária, pela continuidade das condições econômicas e pela falta de políticas públicas de apoio à baixa renda (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022).

Segundo dados da Campanha Despejo Zero, durante a pandemia da Covid-19 até maio de 2024, mais de 1 milhão e 500 mil famílias foram atingidas por conflitos possessórios, mais de 42 mil famílias despejadas e mais de 333 mil famílias ameaçadas de remoção forçada (Despejo Zero, 2024). 938.734 mil mulheres,

1.032.607 mil pessoas negras, 267.539 mil crianças e 262.845 idosos foram atingidos por conflitos fundiários (Despejo Zero, 2024)².

No Estado do Espírito Santo, segundo dados da Campanha Despejo Zero, entre 2020 e 2024, 9.722 famílias estavam ameaçadas de remoção forçada e 620 famílias foram despejadas (Despejo Zero, 2024).

Em 2022, no Rio de Janeiro, 14.505 famílias estavam envolvidas em conflitos fundiários urbanos só na capital fluminense (Franzoni *et al.*, 2024). Destes casos, 14.280 famílias encontram-se ameaçadas de remoção forçada, 90 famílias foram removidas e 135 famílias tiveram a remoção evitada em razão da atuação do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Franzoni *et al.*, 2024). Segundo a Campanha Nacional Despejo Zero, entre 2020 e 2024, foram despejadas 4.939 famílias em todo o estado do Rio de Janeiro (Despejo Zero, 2024), majoritariamente por ações possessórias no Judiciário.

Só na região central da capital fluminense existem mais de 70 ocupações de moradia contando com mais de 2.435 famílias, como identificado por pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares (Ribeiro *et al.*, 2024). 72,5% das ocupações são em imóveis privados e 27,5% em imóveis públicos do Estado, Município e União Federal. 49,3% das ocupações encontram-se em prédios verticalizados, 26,1% em antigos casarões, 1,4% em antigos galpões de fábricas, 7,1% em terrenos e 15,7% em conjunto de casas (Ribeiro *et al.*, 2024). A maioria dessas ocupações é objeto de processos judiciais de reintegração de posse.

Apesar das remoções forçadas serem realizadas por meio de diversas estratégias dos capitalistas, as ações judiciais de reintegração de posse têm sido a principal forma de despossessão identificada pela Campanha Nacional Despejo Zero (2024).

Nas ações possessórias, majoritariamente, a magistratura brasileira se centra no debate sobre o direito de propriedade em detrimento à análise da função social do imóvel e ao direito à moradia, deferindo liminares possessórias apenas com base no título de propriedade, sem análise da função social, sem identificação dos ocupantes, sem ponderação sobre o direito à moradia dos ocupantes, sem a realização de inspeções judiciais, audiências de justificação, conciliação e mediação

² Os dados apontam para as dimensões raciais e de gênero dos conflitos fundiários que foram explorados por Quintans, Sobrinho e Silva (2022) e Quintans e Castro Sobrinho (2024).

e sem qualquer alternativa habitacional (Quintans, 2005; Milano, 2018; Brasil, 2021).

No primeiro momento da pandemia de Covid-19, não ocorreu uma mudança neste repertório de atuação da magistratura fluminense, mesmo com a orientação dos órgãos sanitários para que as pessoas ficassem em casa (Alves; Carvalho; Rios, 2021). Neste cenário, em 2021, foi proposta no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) n. 828, que será analisada no próximo tópico.

2 A Campanha Nacional Despejo Zero e a ADPF 828

Em 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF n. 828 no STF com o objetivo de suspender qualquer ato que pudesse ensejar remoções forçadas. Movimentos sociais do campo e das cidades, articulados na Campanha Nacional Despejo Zero promoveram incidências jurídico-políticas nesta ação constitucional³.

Na ação, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso determinou a suspensão pelo prazo de 6 (seis) meses das medidas administrativas ou judiciais que pudessem resultar 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)” e estabeleceu que com relação a ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020 que servissem de moradia para populações vulneráveis, deveriam ser garantidas alternativas às famílias removidas (Brasil, 2021c). Após essa decisão, foram concedidas parcialmente outras cautelares incidentais pelo STF até 31 de outubro de 2022⁴.

Em 31 de outubro 2022, o Ministro Luís Roberto Barroso na quarta tutela cautelar incidental determinou um *regime de transição* para a retomada das ações⁵

³ Para maiores informações sobre a Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades, ver Franzoni *et al.* (2022) e Quintans *et al.* (2024).

⁴ Nesse período foi aprovada a Lei Federal nº 14.216/2021 que determinou a suspensão das remoções forçadas de áreas urbanas até 31 de dezembro de 2021, excluindo a abrangência das áreas urbanas em razão da pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Para maiores informações sobre a atuação ruralista nessa temática ver Vieira, Tavares e Quintans (2023).

⁵ Esta decisão foi referendada pelo pleno do STF em 2 de novembro de 2022.

possessórias relativas às ocupações coletivas, determinando a criação pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais 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 presente ação, de maneira gradual e escalonada” (Brasil, 2022), utilizando como base a Comissão do Tribunal de Justiça do Paraná.

Cabe destacar que a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná consolidou a atuação nos conflitos fundiários em três fases distintas: “a visita técnica na área objeto do litígio; a mediação com os interessados na busca de soluções de consenso; em caso de insucesso na composição dos interessados, o planejamento para o cumprimento da ordem de reintegração” (Prazeres; Silva, 2023, p. 289).

Em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 510/2023 regulamentando a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CSF) nos Tribunais como estruturas permanentes de mediação dos conflitos fundiários e estabeleceu 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 (Brasil, 2023).

A referida Resolução também criou diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e para as audiências de mediação de conflitos. Assim, a Resolução estipulou que, nas visitas técnicas, deve ser observado pelos magistrados e deve constar nos relatórios informações sobre as condições da área e das famílias, como o número de famílias, gênero e raça das pessoas, se existem idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas grávidas, se existem casas, serviços de água e de esgoto, fornecimento de energia elétrica, produção dentre outros (Brasil, 2023).

A Resolução também definiu que nas audiências de mediação devem comparecer, além das partes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias que possam contribuir na construção de uma solução pacífica para o conflito (Brasil, 2023). As Comissões Regionais podem contar com apoio de equipes multidisciplinares e com a participação de movimentos sociais que possam colaborar para a solução pacífica do conflito. A Resolução n. 510/2023 do CNJ estabeleceu uma atuação dialógica para a resolução de conflitos fundiários coletivos, na qual a magistratura deve contribuir com a efetivação do direito à moradia adequada (Brasil, 2023).

A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias prevista na Resolução n. 510 de 2023 do CNJ, foi instituída pela Portaria n. 205, de 14 de agosto de 2023. Os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais expediram atos normativos, Resoluções e Portarias instituindo suas respectivas Comissões de Soluções Fundiárias. No próximo tópico será tratada a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, com atribuição para atuar em conflitos fundiários coletivos, judicializados ou não, relativos aos casos que envolvam imóveis ou o interesse da União, dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em que pese as decisões do STF na ADPF n. 828 e a Resolução n. 510 de 2023 do CNJ, foi necessário o ajuizamento de Reclamações Constitucionais no Supremo com o objetivo de suspender ordens judiciais de remoções forçadas determinadas em primeira e segunda instância para garantir a eficácia da decisão. No período de maio de 2021 a dezembro de 2023, foram identificadas 215 Reclamações Constitucionais ajuizadas no STF oriundas de diferentes estados do país com o objetivo de assegurar a eficácia da decisão da ADPF n. 828. 10 dessas reclamações foram originadas de conflitos fundiários do estado do Rio de Janeiro e 3 casos originários do estado Espírito Santo. Foi identificado que em duas Reclamações Constitucionais relativas ao estado do Rio de Janeiro, o conflito da Ocupação Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 2023c) e da BR 040 em Petrópolis (Rio de Janeiro, 2023d), os casos foram encaminhados para a CSF do TRF-2 por determinação do STF⁶.

A seguir, será analisada mais detidamente a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 e dois casos selecionados, envolvendo a Comunidade Tradicional do Horto Florestal e a Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos no Município do Rio de Janeiro.

3 A Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Em 25 de novembro de 2022, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução n. TRF2-RSP-2022/0010, criou a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF), que foi posteriormente adaptada às diretrizes da Resolução n. 510/2023 do

⁶ Essas informações foram levantadas pela pesquisa “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território fluminense” de forma quantitativa no sítio eletrônico do STF e os dados preliminares apresentados em Quintans, Porto e Machado (2024).

CNJ. Em 15 de junho de 2023, o TRF-2 aprovou o Regime Interno da CSF por meio da Resolução n. TRF2-RSP-2023/00024⁷.

A CSF/TRF-2 tem como atribuição mediar conflitos fundiários coletivos rurais ou urbanos com o objetivo de “evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo”, “servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários”, “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”, dentre outras (Brasil, 2024a).

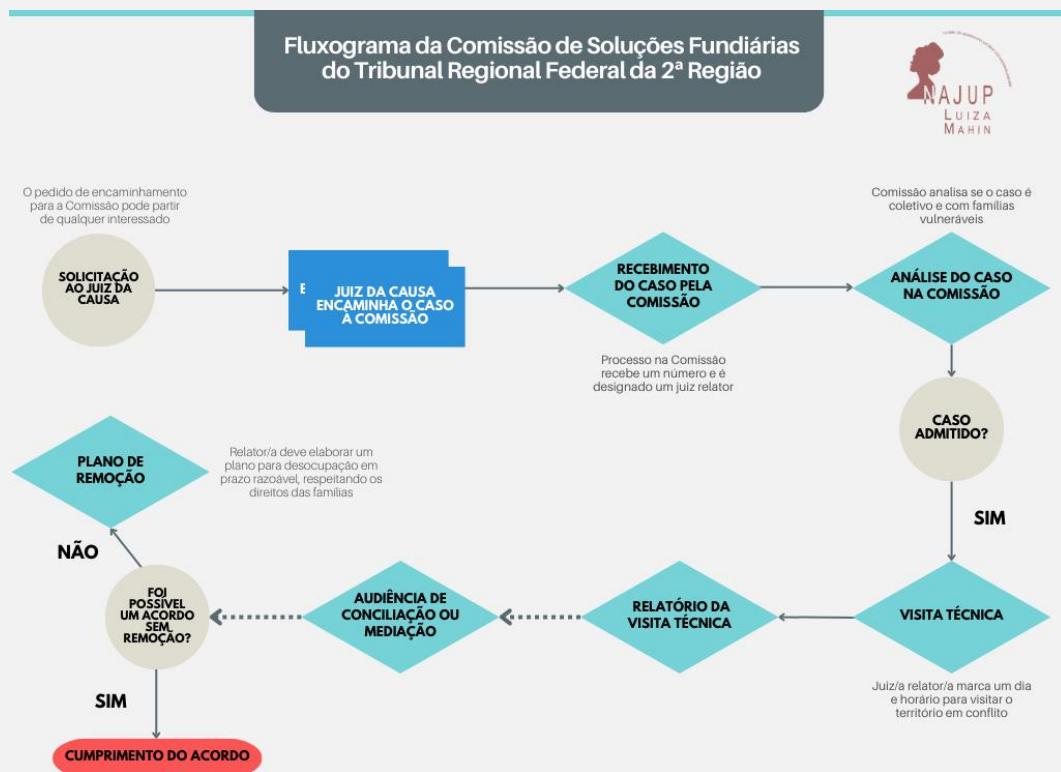
A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 é formada por um desembargador federal presidente e oito gabinetes compostos por um juiz federal titular e um juiz federal suplente, com a atribuição para atuar nos conflitos fundiários coletivos. (Brasil, 2024a).

O modelo de trabalho da CSF/TRF2 propõe dois momentos de intervenção. O primeiro corresponde à análise de admissibilidade do caso, por meio de incidentes de soluções fundiárias. Esta etapa se assemelha à formalidade de uma sessão de julgamento do tribunal, momento em que é analisada a competência da Comissão de Soluções Fundiárias para atuar no conflito, observando se o caso consiste em conflito coletivo envolvendo população em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2024a).

O segundo momento de atuação da Comissão consiste na realização de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação com a presença das partes, movimentos sociais e dos órgãos públicos responsáveis pela política fundiária rural ou urbana, com o objetivo de contribuir com a solução para o caso, conforme o organograma abaixo (Brasil, 2024a):

⁷ A CSF foi criada por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024. O Regimento Interno da CSF do TRF-2 previsto inicialmente na Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 foi alterado, posteriormente, pelas Resoluções nº TRF2-RSP-2023/00032, de 03 de agosto de 2023, e nº TRF2-RSP-2023/00064, de 13 de novembro de 2023 e consolidado pela Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, de 10 de julho de 2024.

Figura 1 - Organograma da CSF do TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

É possível estimar que mais de 20 mil famílias, entre mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência estão envolvidas nos 36 conflitos fundiários coletivos que foram encaminhados para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 até 14 de fevereiro de 2025.

Os casos têm sido remetidos para a CSF do TRF-2 por múltiplos agentes como: o próprio juiz da causa, desembargadores, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, deputados federais e estaduais, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e grupos de Universidades (como o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, que já encaminhou dois casos para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2).

Quando os casos de conflitos fundiários chegam à Comissão, eles são transformados em Incidentes de Solução de Conflitos, que terão sua admissibilidade analisada na primeira fase de atuação da CSF do TRF-2.

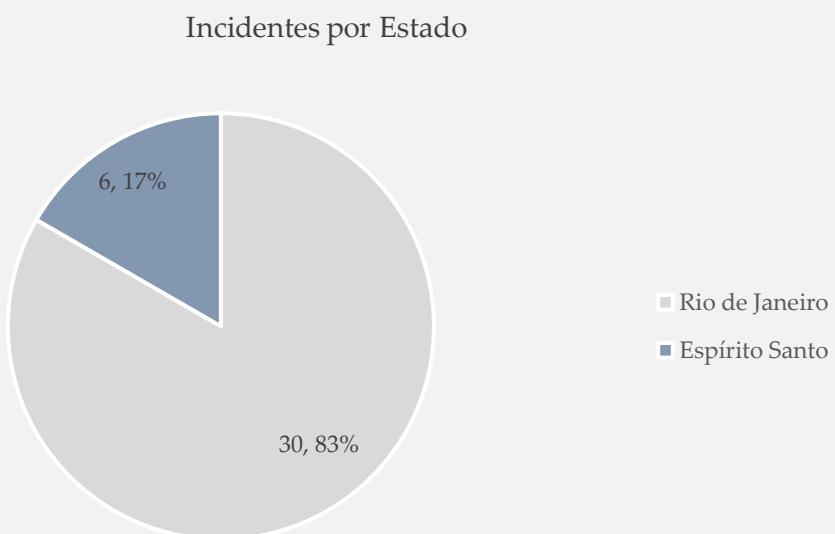
Nesta primeira fase de admissibilidade, o Desembargador Federal Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias recebe as informações sobre os conflitos

fundiários e promove a livre distribuição dos casos para os juízes federais membros da Comissão (artigos 5º e 6º da Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, Brasil, 2024a).

A CSF do TRF-2 tem promovido mensalmente sessões presenciais (ou híbridas) para o julgamento da admissibilidade dos Incidentes de Soluções Fundiárias, momento no qual os magistrados membros da Comissão, de forma colegiada, avaliam se o conflito é coletivo e relativo à população vulnerável.

Até 14 de fevereiro de 2025, chegaram à CSF do TRF-2 36 conflitos fundiários urbanos e rurais relativos ao estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Destes Incidentes, 30 são conflitos fundiários relativos ao estado do Rio de Janeiro e apenas 06 relativos ao estado do Espírito Santo, conforme se verifica no gráfico abaixo:

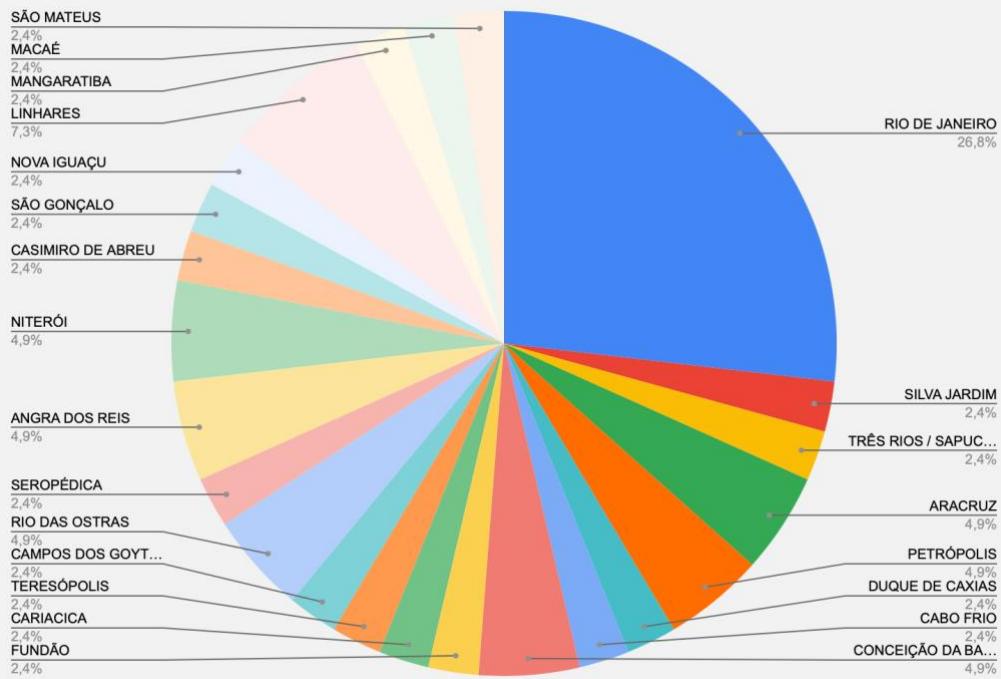
Figura 2 - Conflitos por estado encaminhados à CSF/TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Com relação aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, a maioria dos Incidentes (10) é relativo a conflitos fundiários no Município do Rio de Janeiro, como sistematizado no gráfico abaixo:

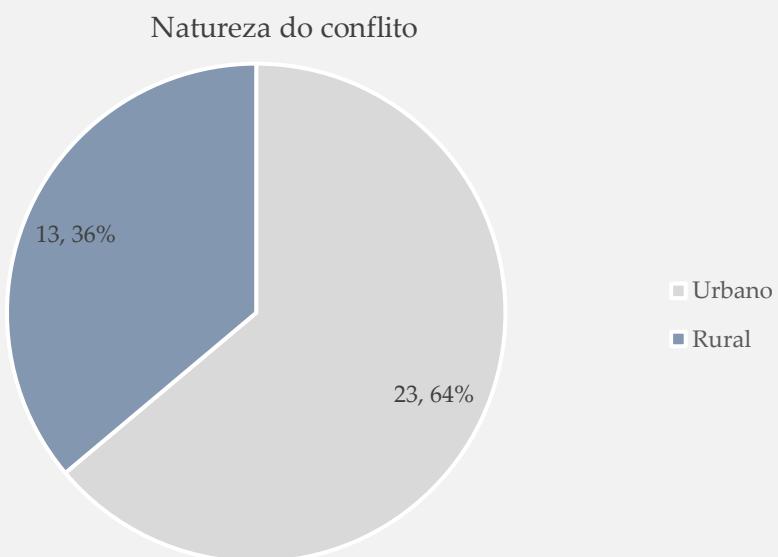
Figura 3 - Incidentes por Município encaminhados à CSF/TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2

Os conflitos fundiários que chegaram à CSF do TRF-2 são relativos a conflitos fundiários urbanos e rurais, com maior representação dos casos de conflitos fundiários urbanos, como sistematizado no gráfico abaixo:

Figura 4 - Tipos de Conflitos admitidos na CSF/TRF2



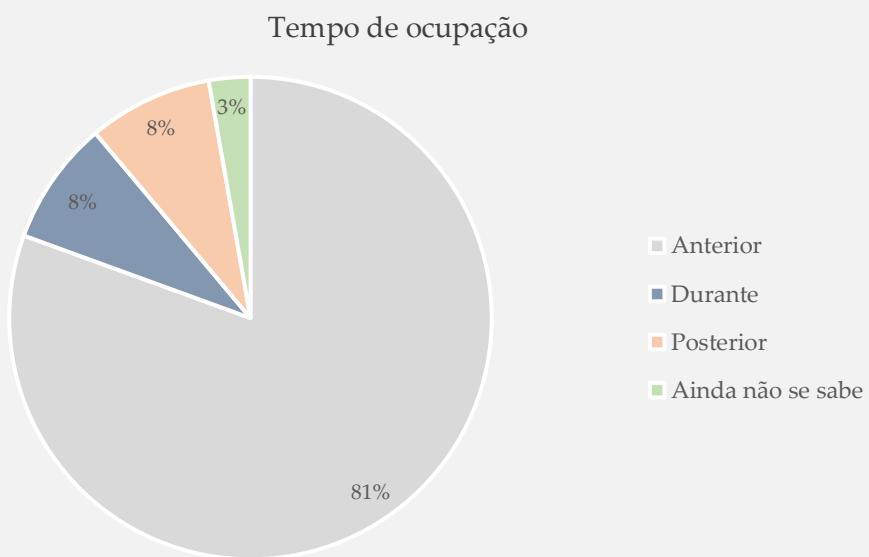
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Entre os conflitos urbanos, encontra-se um incidente admitido relativo a conflito fundiário envolvendo comunidade indígena urbana no Rio de Janeiro, o Incidente de Soluções Fundiárias relativo à Aldeia Marakanã (Rio de Janeiro, 2024a).

Considerando o tempo de ocupação, observamos que a maioria dos conflitos (29) envolvem ocupações anteriores à pandemia (considerando como tal a data de decretação do estado de calamidade pública em 20 de março de 2020). Este dado é interessante, pois evidencia a mobilização da CSF do TRF-2 para tentar mediar conflitos mais antigos e ocupações consolidadas.

Entretanto, a Comissão também recebeu e admitiu casos relativos a ocupações que ocorreram durante a pandemia de Covid-19, como o caso da Ocupação Novo Horizonte, ocupação de mais de 700 famílias em conjunto habitacional do Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 2023c). A CSF do TRF-2, também, recebeu casos de ocupações ocorridas após o final da crise sanitária, como o Caso da Ocupação Gilberto Domingos, ocupação de 38 famílias organizada pelo Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA), em imóvel do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que descumpria a função social (Rio de Janeiro, 2024b). Dessa forma, a CSF do TRF-2 comprehende a sua competência para atuação em todos os casos de conflitos fundiários coletivos envolvendo população vulnerável, independente do momento da ocupação, como se verifica no gráfico abaixo:

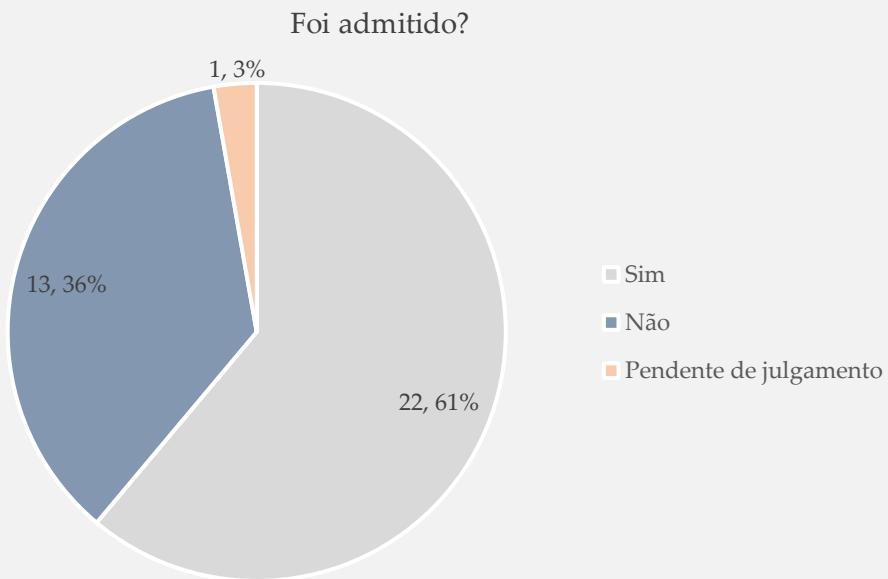
Figura 6 - Tempo de ocupação dos conflitos recebidos na CSF



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Dos 36 casos de conflitos fundiários coletivos recebidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, 22 foram admitidos, 13 inadmitidos e 1 caso ainda não teve a admissibilidade apreciada pelo colegiado da Comissão até 14 de fevereiro de 2025, como se verifica no gráfico abaixo:

Figura 7 - Número de conflitos admitidos e inadmitidos pela CSF



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Os casos não foram admitidos por diferentes fatores como por não envolverem população vulnerável, por não serem compreendidos pela CSF como coletivo, ou ainda pela existência de indício de tráfico de drogas ou milícias, o que segundo a CSF do TRF-2 inviabilizaria o trabalho de visita técnica e mediação do conflito.

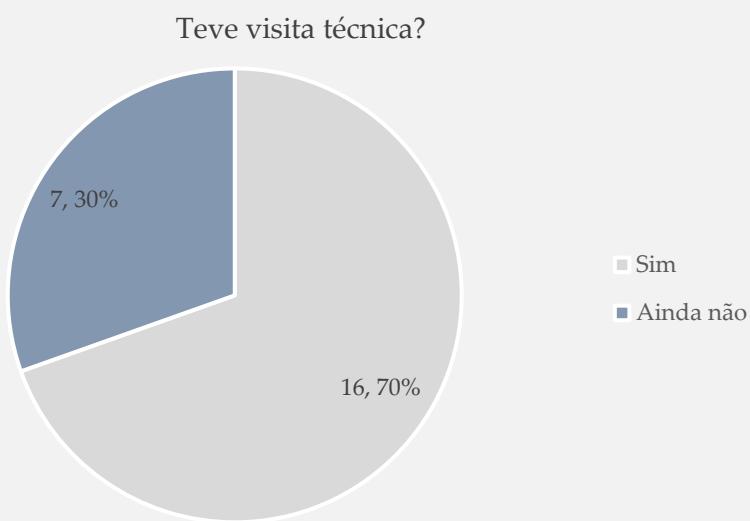
Importante destacar que a CSF do TRF-2 tem entendido como conflito coletivo as ações multitudinárias, ou seja, com uma pluralidade de réus, como nos Casos das Ocupações Gilberto Domingo (Rio de Janeiro, 2024b) e Novo Horizonte (Rio de Janeiro, 2023c), por exemplo. Mas, a Comissão de Soluções Fundiárias, também, tem entendido como coletivos os conflitos ensejados por múltiplas ações individuais com o mesmo objeto contra membros da mesma comunidade. São exemplos os casos do conflito envolvendo a Comunidade do Horto no Município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2023a) e da Comunidade BR-40 em Petrópolis (Rio de Janeiro, 2023d). Dessa forma, a análise sobre o caráter coletivo não se relaciona exclusivamente com a ação judicial, mas com as características gerais do conflito fundiário.

A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 já recebeu inclusive um conflito fundiário não judicializado encaminhado pelo Ministério Público Federal, como prevê a Resolução n. 510 de 2023 do CNJ (Rio de Janeiro, 2024c).

Após esta análise de admissibilidade dos casos, os juízes federais relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias têm realizado reuniões bilaterais com as partes com o objetivo de construir visitas técnicas nos territórios. Em alguns casos iniciais, os juízes da CSF do TRF-2 apenas comunicaram as comunidades ou a Defensoria Pública da União sobre a data e roteiro da visita técnica, como ocorreu na visita técnica da Comunidade do Horto, no Rio de Janeiro. Entretanto, muitos juízes da CSF do TRF-2 têm criado como prática a realização de reuniões com representantes das famílias envolvidas nos conflitos fundiários com o objetivo de construir de forma dialógica o roteiro da visita técnica.

A CSF/TRF-2 já realizou 16 visitas técnicas em áreas objeto de conflitos coletivos urbanos e rurais, relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo⁸, conforme o gráfico abaixo:

Figura 8 - Número de visitas técnicas realizadas pela CSF do TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

⁸ Segundo as informações disponíveis nos processos judiciais até 14 de fevereiro de 2025. A visita técnica da Ocupação Gilberto Domingo no prédio do INSS no centro do Município do Rio de Janeiro está marcada para acontecer na tarde do dia 18 de fevereiro de 2025 (Rio de Janeiro, 2024a). Em um dos casos, a CSF do TRF2 não realizou a visita técnica em razão de negativas da comunidade em receber a Comissão (informação obtida na pesquisa de campo).

Participaram das visitas técnicas além dos magistrados da Comissão e das partes, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, Universidades e os órgãos assistenciais e fundiários do estado, município e União Federal. A CSF/TRF-2 tem procurado formar uma rede de soluções fundiárias com esses parceiros.

As visitas técnicas permitem uma aproximação dos magistrados com as pessoas e os territórios envolvidos nos conflitos fundiários. Durante as visitas técnicas, os juízes devem observar o perfil social, racial e de gênero das famílias, assim como as características do território. As visitas contribuem para a ruptura com a lógica desterritorializada e descorporificada, que historicamente marca a atuação do Judiciário nos conflitos fundiários coletivos, ao aproximar os juízes dos territórios e dos sujeitos e sujeitas que os habitam.

Após a visita técnica, os magistrados da CSF do TRF-2 têm elaborado relatórios contendo as informações obtidas durante a visita técnica que são homologados pelo colegiado da Comissão e juntado ao Incidente de Soluções Fundiárias. Nesse sentido, após a juntada dos relatórios, os juízes relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias da CSF TRF-2 têm realizado reuniões bilaterais com os atores envolvidos nos conflitos fundiários com o objetivo de preparar as audiências de mediação e conciliação.

A CSF do TRF-2 também já realizou audiências de mediação envolvendo as partes e outros órgãos envolvidos. Um caso de destaque nesse sentido é o da Comunidade Tradicional do Horto Florestal do Rio de Janeiro, que já foram feitas algumas audiências de mediação e conciliação e está próximo ao desfecho favorável do caso com a regularização fundiária da comunidade, que será apresentado no próximo tópico.

Importante ressaltar, portanto, que as audiências da Comissão de Solução Fundiária não são audiência de mediação e conciliação apenas entre as partes, como ocorre tradicionalmente. Essas audiências têm o objetivo de envolver os órgãos das políticas sociais, habitacionais e fundiárias que possam contribuir com a solução de fundo do conflito fundiário, ou seja, a questão da terra.

Como estabelece a Resolução 510 de 2023 do CNJ, quando não for possível a conciliação e mediação com a permanência das famílias no território, as Comissões de Soluções Fundiárias devem elaborar Plano de ação para a desocupação que assegurem os direitos fundamentais das famílias (Brasil, 2023). A CSF do TRF2 já atuou na construção do Plano de Ação para a desocupação de imóvel nos

incidentes, como no caso da Ocupação Zumbi dos Palmares (Rio de Janeiro, 2023b), na zona portuária do Rio de Janeiro, que será analisado a seguir.

3.1 O Caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro e as audiências de mediação

O conflito envolvendo a Comunidade do Horto e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro atravessa gerações e se manifesta no Poder Judiciário em mais de 200 ações de reintegração de posse que tramitam na Justiça Federal desde a década de 1980. Entre reintegrações de posse tentadas e efetivadas, a Comunidade bicentenária resistiu ao longo dos anos às inúmeras ordens de remoção forçada oriundas de ações judiciais de reintegração de posse movidas pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico (IPJB) na Justiça Federal do Rio de Janeiro (Porto, 2024).

A partir do ano de 2023, uma nova possibilidade de resolução para o caso foi aberta a partir de um duplo movimento. No âmbito governamental, foi criado um Grupo de Trabalho Técnico (GTT) no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, que, revendo entendimentos anteriores, apresentou um relatório defendendo a permanência da Comunidade em todas as áreas não consideradas de risco. Ao mesmo tempo, todos os processos de reintegração já transitados em julgado foram suspensos e reunidos na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, tornando-se o primeiro caso recebido pela CSF, em junho de 2023 (Porto, 2024).

A condução do incidente até a fase de visita técnica foi atribulada, tendo a Juíza Relatora prolatado decisões dúbias. Em um primeiro momento, fixou um escopo de atuação da CSF no sentido de viabilizar as reintegrações determinadas judicialmente, com a construção de um Plano de Ação à desocupação (Porto, 2024). Também houve denúncias por parte da Comunidade de ausência de diálogo e unilateralidade na construção do roteiro da visita técnica (atendendo às áreas de interesse do JBRJ), apesar de o relatório da visita apresentar conclusões de via mais conciliatória, afirmando a:

(...) possibilidade concreta de virem a ser equacionados interesses comuns do Jardim Botânico e da Comunidade do Horto, em comunhão de esforços e unidade de desígnios e preocupação, inclusive, com a preservação da área, de seus recursos naturais e conservação da sua biodiversidade. (Rio de Janeiro, 2023a, Evento 167)

Estes posicionamentos contraditórios demonstraram a problemática de que Juízes que já tiveram contato com o processo de origem relatassem o Incidente relacionado na CSF (no caso do Horto, com mais de duas centenas de processos ajuizados, diversos juízes da CSF já tinham julgado ao menos uma ação de

reintegração de posse originária). Nessa esteira, a Presidência da CSF editou uma portaria, de nº TRF2-POR-2023/00021, estabelecendo a possibilidade de impedimento dos magistrados para atuação nos Incidentes durante a fase de mediação e conciliação.

Com isso, diversos juízes da CSF tiveram de declarar impedimento para atuar no Incidente do Horto, até ser definitivamente redistribuído a um juiz relator que não tivesse contato anterior com o caso para conduzir a fase de mediação.

Assim, em agosto de 2024 foi realizada a primeira audiência de mediação do Incidente, contando com participação da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), que conduziu o Grupo Técnico de Trabalho no Governo Federal, IPJB, Prefeitura do Rio de Janeiro, Ministério do Meio Ambiente, MPF, DPU e Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR). Todos os atores participantes da reunião endossaram, ao menos em discurso, as conclusões apresentadas no Relatório Final do GTT, destinando as tratativas à construção de um Termo de Compromisso Administrativo de acordo coletivo, *“explicitando a forma e o conteúdo da regularização dos imóveis na Comunidade do Horto”* (Rio de Janeiro, 2023a, Evento 271).

A CSF tem servido como local de discussão e negociação dos termos do acordo final que deve regularizar a comunidade, extinguir as ações de reintegração de posse e regular a convivência entre a Comunidade e o JBRJ. Desde agosto, outras quatro audiências foram realizadas, alterando significativamente a proposta apresentada originalmente pela SGPR e JBRJ, e existe uma expectativa das partes de fechar o Termo de Compromisso em breve.

É significativo observar que neste caso a Comissão propiciou um espaço para discutir o conflito que não seria possível a partir do modelo tradicional de processo civil. Pela primeira vez, o Judiciário reconheceu e concedeu um tratamento coletivo ao caso, permitindo uma discussão ampla que contou com participação da Comunidade na fase de mediação. Os termos do acordo não atenderão a todas as demandas da Comunidade, visto que algumas famílias serão removidas ainda que dentro do território, mas representam uma grande mudança do quadro jurídico anterior em que todas as ações transitaram em desfavor dos moradores. O acordo colocará fim às ações de reintegração de posse e será feita a regularização fundiária das famílias no território que ocupam há várias gerações.

Cabe notar que, caso o Termo de Compromisso seja firmado, haverá uma discussão sobre sua natureza jurídica. Apesar de a CSF ser instituída como um órgão administrativo do Tribunal, o Termo consiste num acordo entre as partes,

que deve ser homologado judicialmente para extinguir os processos de reintegração. A forma como essa homologação ocorrerá (se será feita pelo próprio juiz relator do Incidente e quais seus efeitos imediatos) ainda não está definida, mas consistirá num precedente interessante para casos futuros.

3.2 O Caso da Ocupação Zumbi dos Palmares: atuação da Comissão com plano de desocupação

Outro caso de destaque com atuação da Comissão de Soluções Fundiárias envolveu a Ocupação Zumbi dos Palmares, situada no imóvel nº 53 da Av. Venezuela, zona portuária do Rio de Janeiro.

Trata-se de um antigo edifício verticalizado de escritórios, que sediou o antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas (IAPETC) e atualmente pertence ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Há mais de quatro décadas o imóvel é caracterizado como “não operacional” e mantido abandonado sem cumprimento de sua função social.

Nesse período, o edifício foi ocupado diversas vezes por famílias vulneráveis em busca de moradia na região central, com destaque para uma grande ocupação entre 2005 e 2011 (Porto *et al.*, 2023). A ocupação Zumbi dos Palmares se formou e foi intensificada durante a pandemia de Covid-19, por dezenas de famílias, formadas em grande medida por mães solo e trabalhadoras e trabalhadores informais (camelôs) do centro da cidade (Porto *et al.*, 2023).

O INSS ingressou com uma ação de reintegração de posse em 2021, momento em que foi relatado pelo oficial de justiça estarem “...residindo atualmente no local cerca de 120 famílias, com mais de 30 crianças, diversos idosos e deficientes, num total de mais de 300 moradores...” (Rio de Janeiro, 2021, fl. 285).

Devido ao grande período de abandono e, possivelmente, afetado pela construção do Túnel Prefeito Marcello Alencar diretamente abaixo de onde o edifício se localiza (finalizado em 2012), o prédio do INSS começou a apresentar rachaduras e falhas estruturais, resultantes de uma movimentação da fundação. Estas falhas foram observadas desde a primeira visita do oficial de justiça (Porto *et al.*, 2023) e, ao longo do tempo, foram se agravando, segundo relatos dos moradores da ocupação. O INSS mobilizou o discurso do risco de vida às famílias como motivação para uma reintegração de posse.

Chegaram a ser realizadas mais de uma audiência de mediação no processo de reintegração, contudo as famílias não foram convidadas (o juízo convidou a

participar, além do INSS, a Defesa Civil, a Secretaria de Assistência Social e o NAJUP Luiza Mahin).

Após a criação da CSF do TRF-2, o NAJUP Luiza Mahin e a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do MPF solicitaram o encaminhamento do caso para a CSF do TRF2, sendo admitido pela Comissão em 10 de outubro de 2023, após a remessa pelo juiz originário. (Rio de Janeiro, 2023b).

A visita técnica foi realizada em 13 de dezembro de 2023 e foi conduzida por quatro juízes da Comissão de Soluções Fundiária, representantes do INSS e da Defesa Civil, e acompanhada pelo NAJUP Luiza Mahin e pela PRDC do MPF, com a presença dos moradores e moradoras (Rio de Janeiro, 2023b). Os magistrados do TRF-2 não subiram para os pisos superiores do imóvel, realizando uma rápida reunião entre os representantes do Judiciário e dos órgãos públicos com os moradores no térreo⁹.

A relatora realizou algumas reuniões bilaterais com o INSS e outros atores envolvidos no conflito, mas novamente não contou com participação dos ocupantes. Em setembro de 2024, a Comissão divulgou um plano de desocupação do imóvel, em etapas escalonadas, tendo como medida imediata após a reintegração o encaminhamento dos ocupantes para cadastro em medidas assistenciais, como o pagamento de aluguel social, concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência, e encaminhamento a abrigos públicos (Rio de Janeiro, 2023b).

As famílias só participaram na sessão da CSF do TRF2 que foi votado o plano de ação para desocupação. Apenas uma pessoa representando a ocupação fez fala. Ela chamou a atenção para as demandas dos moradores.

DPU, MPF e o NAJUP Luiza Mahin insistiram na importância de um espaço de escuta ativa por parte da CSF do TRF2 das demandas dos moradores. Também, defenderam que fossem realizadas ações concomitantes no conflito fundiário, que emergencialmente fosse garantido aluguel social para as famílias por meio da Prefeitura até o reassentamento definitivo e, que o INSS destinasse o imóvel para a política pública de habitação por interesse social para o reassentamento das famílias.

A data da reintegração de posse foi definida pelo juiz de primeira instância para o dia 16 de dezembro de 2024 que foi o responsável pela execução do plano de ação

⁹ Informação verificada na pesquisa de campo com o acompanhamento da visita técnica.

de desocupação (Rio de Janeiro, 2021, 22 de novembro de 2024). As famílias foram despejadas 9 dias antes do natal. A maioria recebeu como “alternativa” emergencial o aluguel social, que foi entregue numa sexta-feira final da tarde com o despejo marcado para a segunda, dia 16 de dezembro de 2024. Muitas famílias não conseguiram descontar o cheque no banco antes do despejo. O auxílio emergencial foi de R\$ 400,00, valor muito insuficiente para custear o aluguel de um imóvel na região central do Município do Rio de Janeiro. Muitas famílias foram ocupar outros imóveis (muitas vezes, em situações ainda mais vulnerabilizadas) ou alugaram barracos em favelas mais distantes da região central. Pouquíssimas famílias aceitaram serem encaminhadas aos abrigos públicos da Prefeitura - instituições que não têm fins de moradia e eram rejeitados pela maioria dos moradores¹⁰.

O prédio do INSS teve a porta concretada, segue vazio e sem informações sobre a destinação do mesmo¹¹.

O caso da Ocupação Zumbi dos Palmares demonstra as limitações das Comissões de Soluções Fundiárias. O desfecho do caso, que garantiu a reintegração do imóvel sem oferecer uma alternativa habitacional real às famílias, denota as dificuldades de alterar uma cultura jurídica que não comprehende o direito à moradia digna em todas as suas dimensões.

Se por um lado, a atuação da CSF do TRF2 garantiu na véspera do despejo, ao menos o aluguel social de R\$ 400,00 para as famílias, por outro lado, este caso evidencia que o mero planejamento da execução de um eventual despejo não significa uma resolução exitosa do conflito possessório. Embora de fato reduza os danos de uma remoção com uso de força policial e sem qualquer prévio preparo, o despejo em si sempre é uma violência que provoca graves efeitos nas vidas das famílias, tais como a perda de vínculos com a região e a manutenção na situação de vulnerabilidade.

Aliás, é por isso que o Comentário Geral n. 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), que define o direito à moradia como intrínseco à dignidade humana, aduz a segurança da posse um de seus elementos essenciais, entendendo que os despejos só podem acontecer quando alternativas de realocação concretas existirem (ONU, 1997).

¹⁰ Todas essas informações foram obtidas junto as famílias durante o acompanhamento do despejo e nos dias subsequentes.

¹¹ Informação obtidas no local e nos autos do Incidente de Soluções Fundiárias (Rio de Janeiro, 2023b).

O desfecho da Ocupação Zumbi dos Palmares reproduz, assim, a mesma lógica de finalização do litígio sem uma resposta efetiva do poder público de habitação social e de garantia do direito fundamental à moradia, o que também levanta questionamentos quanto ao que o Poder Judiciário tem feito para efetivar o princípio constitucional da função social da propriedade.

Ainda assim, o encaminhamento do caso à CSF foi importante para forçar o diálogo interinstitucional e constranger os órgãos públicos a oferecerem alguma alternativa, ainda que precária. A pressão feita pelas famílias da Ocupação Zumbi dos Palmares certamente foi fundamental para tal, e a atuação do MPF, DPU e do NAJUP Luiza Mahin pôde munir os ocupantes sobre os processos jurídicos em que estavam inseridos e fortalecer sua luta.

Considerações finais

O artigo analisou a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, criadas conforme previsto na quarta tutela incidental na ADPF 828 e na Resolução 510/2023 do CNJ.

Como demonstrado pela análise geral, desde sua criação em junho de 2023, a CSF do TRF-2 recebeu uma quantidade significativa de casos, dos quais a maioria (22) foram admitidos. A Comissão tem atuado em conflitos nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, mas se destacam os conflitos oriundos do estado do Rio de Janeiro, com cerca de um terço da cidade do Rio de Janeiro.

Observou-se ainda que a atuação da Comissão tem especial relevância para conflitos fundiários anteriores à pandemia (com mais de 5 anos), o que pode indicar sua mobilização para situações em que tentativas de reintegração de posse não se concretizaram. Mas, também, foi possível perceber que a CSF do TRF2 tem atuado em casos de ocupações recentes, posteriores à pandemia de Covid-19. Demonstrando que as CSF do TRF2 são estruturas permanentes para a resolução de conflitos fundiários dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Identificamos a realização de 16 visitas técnicas, diligência muito própria dos conflitos possessórios que constitui um marco importante na diferenciação do Incidente Fundiário do processo civil tradicional, permitindo a territorialização e corporificação dos conflitos fundiários.

A análise qualitativa dos casos do Horto e da Ocupação Zumbi chamou a atenção para a diversidade de perfis de juízes que atuam na CSF do TRF2, existindo certa

discricionariedade com diferentes formas de atuação que podem levar a desfechos diferentes.

A investigação qualitativa aponta para alguns avanços e outras permanências na atuação do Poder Judiciário em conflitos fundiários. Por um lado, o tratamento dos casos como coletivos e a provocação de diferentes órgãos públicos e instituições pode representar um grande avanço, especialmente quando aliado a um contexto político favorável, como demonstrado no caso do Horto. O papel da Comissão nesse caso certamente foi preponderante para construir uma nova saída jurídica e oferecer um espaço propício à construção de um acordo que considere os direitos dos moradores da comunidade bicentenária.

Por outro lado, o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares demonstra as limitações na cultura jurídica quanto ao direito à moradia digna em todas as suas dimensões. Embora a interferência da CSF do TRF2 tenha permitido a concessão de aluguel social às famílias despejadas, evidencia-se um entendimento muito raso sobre o que configura alternativa habitacional e a extensão do direito à moradia dos ocupantes. O Incidente priorizou viabilizar a desocupação antes das questões conexas relativas a garantias reais de habitação às famílias despejadas e à obtenção de um compromisso seguro de requalificação do imóvel para moradia popular.

As Comissões de Soluções Fundiárias, com suas limitações e suas possibilidades de atuação, representam um espaço importante a ser disputado para viabilizar o oferecimento de um novo trato na resolução dos conflitos fundiários, em que o direito à terra e à moradia sejam garantidos.

Referências

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

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: Novo uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Código de Processo Civil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 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: 11 set. 2023.

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. Brasília: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Brasília-DF, 04 de junho de, 3 de junho de 2021c. Disponível em:

<https://portal.stfbr/processos/downloadPdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. ADP Brasília-DF, 01 de dezembro de 2021d. p. 23-24. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/procePeca.asp?id=1pdf>. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF, 30 de março de 2022. Brasília-DF, 30 de março de 2022. p. 13. Disponível em: <https://portf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DFADPCEIRA/DF. Brasília-DF, 29 de junho de 2022., 29 13-14. Disponível em: <https://portf.jus.br/processos/doid=15352148165&t=>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Brasília-DF, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://postf.jus.br/processos/dxt=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF/DF. Referendo da Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Ministro. Roberto Barroso. Brasília-DF, 0 2 de

novembro de 2022. p. 8. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/procesownloadPeca.asp?id=1535f>. Acesso em: 1 fev. 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.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, de 10 de julho de 2024. Consolida o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Rio de Janeiro: TRF2, 2024a. Disponível em: <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2024-00060.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia. Disponível em <https://mapa.despejobero.org.br/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

FRANZONI *et al.* Projeto Cartografias Jurídicas – mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Temática Terras e Habitação* – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH. Rio de Janeiro DPRJ, Centro de Estudos Jurídicos, 2024.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a Bruxa* – Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. (orgs). *As metrópoles a questão brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 51-74.

MILANO, Giovana. Crônicas de despejos anunciados - análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 3, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rdp/a/fzNPtXZT3Tp5WRxLpRzyFBx/?lang=pt>. Acesso em 09 ago. 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.

PRAZERES, Fernando, SILVA, Lucas Cavalcante. 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*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2023.

PORTO, Francisco Trope da Silva; DE CARVALHO, Mariana Guimarães; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Ocupação Zumbi dos Palmares: uma história de exclusão e luta por moradia no centro do Rio. *Boletim IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 73, 2023. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/ocupacao-zumbi-dos-palmares-uma-historia-de-exclusao-e-luta-por-moradia-no-centro-do-rio/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PORTO, Francisco Trope da Silva. *Poder Judiciário e Conflitos Fundiários*: uma análise do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2. Rio de Janeiro: Curso de (Monografia em) Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *A Magistratura Fluminense*: seu olhar sobre as ocupações do MST. Rio de Janeiro: Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do 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.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. A Campanha Despejo Zero e a ADPF 828 - a luta jurídico política pela efetivação do direito à moradia adequada. *Revista Temática Terras e Habitação – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH*, Rio de Janeiro DPRJ, Centro de Estudos Jurídicos, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana, CASTRO SOBRINHO, Taiana de. Mulheres e moradia: despejos e remoções enquanto violências de gênero. *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 21, n. 21, p. 157-181, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva; MACHADO, Bruna Pilon Geanetti. Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 8281. In: 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. Brasília: MPF, 2024. p. 102-125.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; SOBRINHO, Taiana de Castro; DA SILVA, Rafaelly de Lima Galassi da. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, 2022.

RIBEIRO, Bruna *et al.* *Panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares, 2024. (Relatório de Pesquisa).

RIO DE JANEIRO. Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Processo nº 5080302-24.2021.4.02.5101. 2ª Vara Federal, 2021

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008892-09.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023a.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5013680-66.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023b.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008936-28.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023c.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008948-42.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023d.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008651-98.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024a

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5011304-73.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024b

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5008849-38.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024c

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*, 2015.

TRF2. Justiça Federal 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidentes distribuídos, 2024. Disponível em:
<https://www.trf2.jus.br/trf2/artigo/saj/incidentes-distribuidos>. Acesso em: 17 fev. 2025.

VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia e QUINTANS, Mariana. 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? *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 25, n. 3, p. 141-162, 2023.

Sobre as autoras e o autor

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 autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Francisco Trope da Silva Porto

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito pela mesma Universidade. Integrante do NAJUP Luiza Mahin e do grupo de pesquisa “Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense”.

Contribuição de autoria: segunda redação e sistematização dos dados e elaboração dos gráficos.

Cecilia 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). Residente Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Participa do Laboratório de Pesquisa “Inpodderales”.

Contribuição de autoria: terceira redação e revisão.

Mariana Guimarães de Carvalho

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contribuição de autoria: quarta redação.

Nota

O artigo é resultado da Pesquisa Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território fluminense e conta com o apoio da FAPERJ.