

NOVAS PERSPECTIVAS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TJPR (TERRITÓRIOS, LUTAS SOCIAIS E PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO)

José Augusto Guterres
TJPR | jgut@tjpr.jus.br

Sessão Temática 10: Territórios, Lutas Sociais e Planejamento em Contexto de Conflito

Resumo: Tradicionalmente, o Poder Judiciário, quando instado a dirimir conflitos fundiários coletivos, o fazia sob marcos formalistas, individualistas, patrimonialistas e adversariais. Recentemente, porém, sob o prisma teórico do Processo Estruturante, uma nova forma de tratamento desses conflitos vem surgindo. Trata-se das Comissões de Soluções Fundiárias, com origem em experiência pioneira do TJPR e cujo modelo serviu de paradigma para a solução da ADPF nº 828 do STF e para a edição da Resolução nº 510/2023 do CNJ, a partir da mobilização da sociedade civil no contexto da pandemia de Covid-19. São então expostos num primeiro momento o arcabouço jurídico que sustenta a atuação das Comissões, bem como suas formas de atuação, e, a partir daí, apresentados alguns resultados de cinco anos de trabalho da Comissão do TJPR.

Palavras-chave: Direito à Moradia; Reforma Agrária; Processo Estruturante; Conflitos Fundiários Coletivos; Comissões de Soluções Fundiárias.

NEW PERSPECTIVES FOR THE TREATMENT OF COLLECTIVE LAND CONFLICTS BY THE JUDICIARY: THE EXPERIENCE OF THE REGIONAL COMMISSION FOR LAND SOLUTIONS OF THE TJPR (HOUSING POLICY AND THE RIGHT TO HOUSING)

Abstract: Traditionally, when called upon to resolve collective land disputes, the Judiciary Branch did so under formalistic, individualistic, patrimonialist, and adversarial frameworks. Recently, however, under the theoretical prism of the Structuring Process, a new way of dealing with these conflicts has emerged. These are the Land Solutions Commissions, originating from the pioneering experience of the TJPR and whose model served as a paradigm for the solution of ADPF No. 828 of the STF and for the issuance of Resolution No. 510/2023 of the CNJ, based on the mobilization of civil society in the context of the Covid-19 pandemic. The legal framework that supports the work of the Commissions is then exposed, as well as their forms of action, and, from there, the results of five years of work of the TJPR Commission are presented.

Keywords: Right to Housing; Agrarian Reform; Structuring Process; Collective Land Conflicts; Land Solutions Commissions.

NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EL ATENCIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TIERRA POR PARTE DEL PODER JUDICIAL: LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN REGIONAL PARA SOLUCIONES TERRITORIALES DEL TJPR (POLÍTICA DE VIVIENDA Y DERECHO A LA VIVIENDA)

Resumen: Tradicionalmente, cuando se le pedía al poder judicial que resolviera conflictos colectivos por tierras, lo hacía dentro de marcos formalistas, individualistas, patrimoniales y contradictorios. Sin embargo, recientemente, desde la perspectiva teórica del Proceso de Estructuración, ha ido surgiendo una nueva forma de abordar estos conflictos. Se trata de las Comisiones de Soluciones Territoriales, nacidas de la experiencia pionera del TJPR y cuyo modelo sirvió de paradigma para la solución de la ADPF nº 828 del STF y para la edición de la Resolución nº 510/2023 del CNJ, a partir de la movilización de la sociedad civil en el contexto de la pandemia de Covid-19. Luego se expone el marco jurídico que sustenta el accionar de las Comisiones, así como sus formas de actuación, y, a partir de ahí, se presentan los resultados de cinco años de trabajo de la Comisión del TJPR.

Palabras clave: Derecho a la Vivienda; Reforma Agraria; Proceso de Estructuración; Conflictos Colectivos de Tierras; Comisiones de Soluciones Terrestres.

INTRODUÇÃO

Em continuidade ao seu processo histórico de colonização, escravismo e sistema econômico baseado na exportação de matérias primas minerais, florestais e agrícolas, o Brasil atualmente possui uma das mais agudas desigualdades na distribuição de terras e propriedades de imóveis do mundo. Na América Latina, ocupa o quinto lugar entre os países com maior concentração de terras, alcançando o patamar de 0,87 pontos no índice de Gini (metodologia utilizada para verificação da concentração fundiária, que vai de 0 a 1 ponto – sendo que o numeral 0 corresponderia a um cenário de igualdade na distribuição de terras, e o 1, a um cenário de completa desigualdade). Na prática, tal índice reflete o fato de quase metade das áreas rurais brasileiras se encontrarem sob domínio de apenas 1% de proprietários (CNDH, 2018).

Em decorrência disso, expandem-se e agravam-se os conflitos sociais referentes a disputas por territórios rurais e urbanos. Quanto aos primeiros, a documentação especializada dá conta de que, no ano de 2023, ocorreram 1.588 ocorrências de conflitos agrários, com 749.228 pessoas envolvidas, abrangendo um total de área de 59.442.784 hectares (Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2024). E quanto aos últimos – conflitos urbanos –, dados parciais referentes a 12 estados da federação dão conta de que, em 2021, havia um total de 697 casos de conflitos fundiários coletivos urbanos (CEDES, 2021).

O Poder Judiciário, o mais das vezes, é acionado para dirimir tais conflitos, e seus julgamentos, em tese, tanto podem vir a garantir direitos sociais das populações socialmente vulnerabilizadas, quanto podem preteri-los, contribuindo para o agravamento da situação. Tradicionalmente, inclusive, pesquisas importantes demonstram que o tratamento conferido pelo Poder Judiciário se dá sob prismas formais, civilistas e patrimonialistas, com ênfase na garantia da propriedade privada, sem maiores considerações acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais de sua função social (Milano, 2016).

Não obstante, em período recente, sobretudo em decorrência de inovações normativas advindas no intuito de minimizar os impactos sociais negativos causados pela pandemia de Covid-19, tem-se verificado iniciativas relevantes no âmbito do Poder Judiciário voltadas a um tratamento mais racional e humanizado das demandas relacionadas a conflitos fundiários de natureza coletiva.

O presente trabalho tem por finalidade apresentar as linhas gerais da iniciativa consistente na criação das Comissões de Soluções Fundiárias na estrutura de todos os tribunais pátrios, bem como explanar sobre o funcionamento e resultados dos trabalhos da pioneira Comissão Regional do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR, a fim de que os cidadãos e instituições interessadas tenham seu acesso facilitado a essa importante ferramenta para a adequada solução de conflitos decorrentes da falta de acesso à terra e moradia por populações marginalizadas.

O QUE SÃO E QUAIS AS ATRIBUIÇÕES DAS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS INSTITUÍDAS PELA RESOLUÇÃO Nº 510/2023 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

As Comissões de Soluções Fundiárias são unidades administrativas com implementação obrigatória em todos os tribunais do Brasil (estaduais, federais e do trabalho), cujo objetivo geral é o de colaborar na resolução adequada de conflitos (judicializados ou não) que possam implicar a remoção forçada de populações socialmente vulnerabilizadas (assim entendidas aquelas que se veem na iminência de não ter mais provido seu direito à moradia, e dependem de atuação positiva estatal para a sua efetivação).

Por *resolução adequada* de tal ordem de conflitos, pode-se entender as soluções que, na prática, sem o uso de força policial, compatibilizem o direito de propriedade dos titulares dos imóveis em questão com o direito à moradia das comunidades afetadas, e, ainda, com a adequada ordem urbanística e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal compatibilização, em casos concretos, pode se dar mediante diversas configurações jurídicas alternativas ao julgamento dos casos, passando, por exemplo, pela aquisição onerosa de áreas diretamente pelos moradores, regularização fundiária (principalmente através dos mecanismos da Lei nº 13.465/2017 – “Lei do Reurb”), desapropriação de interesse social (Lei nº 4.132/1962), desapropriação judicial (art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil), oferta de áreas rurais ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (Decreto Federal nº 433/1992), implementação de políticas públicas habitacionais, dentre outras.

A previsão normativa das Comissões de Soluções Fundiárias se encontra na Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a qual elenca duas espécies de Comissões: a primeira é a Comissão *Nacional* de Soluções Fundiárias (vinculada diretamente ao CNJ), com atribuições relacionadas ao planejamento e monitoramento da atuação das demais; e a segunda são as Comissões *Regionais* de Soluções Fundiárias, cada qual vinculada a um Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional do Trabalho.

O presente artigo enfoca a atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, uma vez que são estas as que prestam atendimento mais direto ao público beneficiário. Suas três principais atribuições são: (i) a realização de Visitas Técnicas nos locais de litígio; (ii) a condução de procedimentos de Conciliação e Mediação de Conflitos Fundiários (ou procedimentos de Autocomposição); e (iii) apoio na elaboração de planos de reintegração de posse, visando a que ocorram de forma pacífica e sem violação de direitos fundamentais. Tais atribuições se encontram bem definidas nos Capítulos II, III e IV, respectivamente, da Resolução nº 510/2023 do CNJ. Podem ser exercidas em qualquer fase processual, e, quanto

às duas primeiras, embora na prática seja pouco comum, podem ocorrer mesmo sem a existência de processo judicial relacionado ao conflito, com o escopo, inclusive, de evitá-lo.

Em primeiro lugar, a *Visita Técnica*, prevista nos arts. 9º a 12 da Resolução nº 510/2023 do CNJ, é uma das formas de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 126 da Constituição da República, segundo a qual “Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio”. A finalidade principal é conhecer não somente a área em litígio, mas especialmente as partes envolvidas e suas vulnerabilidades socioeconômicas, inaugurando um ambiente de confiança com o magistrado que conduz o ato (e posteriormente atuará como conciliador ou mediador do litígio), e de diálogo entre todos os participantes.

Uma vez realizada a *Visita Técnica*, o magistrado que a conduziu deve elaborar um relatório, a ser juntado aos respectivos autos processuais, conforme diretrizes previstas na própria Resolução nº 510/2023 do CNJ (arts. 11 e 12, e Anexo II), indicando alguns aspectos importantes que subsidiarão o procedimento autocompositivo proposto para a fase seguinte. A visita não possui qualquer finalidade fiscalizatória ou de instrução processual, de modo que seus resultados não podem futuramente ser utilizados pelo juízo de origem do processo para fundamentar eventuais decisões. Tampouco ela se confunde com a *Inspeção Judicial*, que é uma forma de produção de provas prevista no Código de Processo Civil – CPC, em seus arts. 481 a 484, através da qual o próprio julgador se faz presente no local do litígio a fim de dirimir dúvidas, com o escopo de posteriormente julgar a causa de forma mais adequada. A finalidade, vale repetir, é apenas a de conhecer a área e seus ocupantes, e, a partir daí, criar um ambiente de diálogo propício à elaboração de soluções consensuais que contemplem direitos e interesses das partes e da coletividade em geral, na fase posterior, que é a da Conciliação e da Mediação.

Os procedimentos de *Conciliação e Mediação* a serem realizados pelas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias estão dispostos no art. 13 da Resolução nº 510/2023 do CNJ, o qual, por sua vez, tem lastro em normas superiores, como o CPC e a Lei nº 13.140/2015. Com efeito, o art. 565 do CPC determina que,

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

A par disso, a Lei nº 13.140/2015 “Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (...)”. Ela veicula dispositivos de grande utilidade para a composição extrajudicial de conflitos entre particulares e também entre pessoas jurídicas de direito público, prevendo desde os princípios aplicáveis ao tema, até sobre instituições formadoras de conciliadores e mediadores.

E além de tais diplomas legais, merece destaque também a Resolução nº 125/2010 do CNJ, a qual “Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”. Com ela, tem-se que o próprio órgão administrativo mais elevado do Poder Judiciário reconhece que o puro e simples processo e julgamento de lides não é o suficiente para a pacificação social, havendo a necessidade de que métodos procedimentais e decisórios diferentes sejam aplicados em conformidade com a espécie de demanda em questão, priorizando sempre que possível a tentativa de fazer com que as próprias partes, com a ajuda de um terceiro “facilitador” (isto é, o conciliador ou mediador), disponham sobre a melhor forma de resolver seus problemas.

Com isso, constitui-se um arcabouço jurídico bastante completo a respaldar a atuação autocompositiva das Comissões de Soluções Fundiárias.

Tais termos – Conciliação e Mediação – não são sinônimos. Há diferenças significativas entre eles, segundo a doutrina especializada. O próprio CNJ assim as diferencia: “A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos” (CNJ, 2024). Já a Conciliação “(...) é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito. (...) busca uma efetiva harmonização social e a restauração (...) da relação social das partes” (CNJ, 2024). Ambas as técnicas seguem os princípios da informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual (CNJ, 2024).

No caso dos conflitos fundiários coletivos, a técnica que prevalece praticamente na integralidade dos casos em que as Comissões de Soluções Fundiárias são chamadas a colaborar é a da Mediação. Isso porque os conflitos fundiários coletivos são causados por múltiplos fatores (históricos, econômicos, sociais, políticos), impactam coletividades significativas (muitas vezes, não apenas os ocupantes colocados como parte dos processos, mas cidades ou regiões inteiras), e por isso demandam a atuação positiva do Poder Público em termos de políticas públicas para a sua efetiva solução.

No âmbito do Direito Processual Civil, tais conflitos se enquadram no que se convencionou chamar de “demandas de alta complexidade”, “conflitos policêntricos”, “lides sociológicas”, ou “litígios estruturais”, dentre outros termos semelhantes. Por sua natureza diferenciada, tais demandas necessitam de mecanismos jurídicos próprios para seu adequado tratamento pelo Poder Judiciário. Assim, com origem no direito estadunidense, passou-se a utilizar no Brasil o instituto do Processo Estrutural, ou Processo Estruturante. Este “(...) é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (Vitorelli, 2018. p. 333).

Portanto, a colaboração das Comissões de Soluções Fundiárias, através de suas múltiplas atribuições e prevalência da aplicação de técnicas autocompositivas (Conciliação e Mediação), se enquadra no marco teórico do Processo Estruturante, no qual outros agentes para além das partes são convidados a contribuir na construção de uma solução vantajosa a todos, por intermédio de um terceiro facilitador (no caso das Comissões de Soluções Fundiárias, este normalmente é o mesmo magistrado – juiz ou desembargador – que conduziu anteriormente a Visita Técnica).

Para isso, uma série de técnicas¹ podem ser aplicadas pelo Mediador ao longo de várias sessões, que vão sendo designadas no curso do procedimento (durante o qual a tramitação litigiosa do eventual processo judicial fica suspensa). Em tais sessões, vai-se avançando para a construção de um “negócio jurídico processual”, isto é, um acordo de mérito consensual que contemple os direitos e interesses das partes (e também o interesse público), a ser posteriormente homologado pelo juízo competente, formando um título executivo judicial (que poderá, assim, ser forçadamente cobrado na Justiça, se necessário). Em capítulo subsequente, serão exemplificados alguns procedimentos de mediação de sucesso realizados pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR. Não obstante, acordos parciais podem ir sendo pactuados ao longo do procedimento (no que se refere, por exemplo, à retomada parcial de áreas, realização de perícias ou estudos técnicos, cadastros socioeconômicos, reuniões reservadas etc.), até a solução final do caso.

Por fim, as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias têm também a atribuição de *prestar apoio na elaboração de planos de reintegração de posse*, conforme disposição do art. 14 da Resolução nº 510/2023 do CNJ. Esta talvez seja a atribuição mais sensível das Comissões, e deve ocorrer quando, em conflitos judicializados, já se tenha exaurido sem sucesso o procedimento de mediação (ou por qualquer razão este não tenha ocorrido), e se encontre vigente ordem judicial de reintegração de posse em face de uma coletividade de pessoas socialmente vulnerabilizadas.

Neste caso, de acordo com o mencionado dispositivo, cabe às Comissões promoverem e participarem de audiência pública ou reunião preparatória com a comunidade afetada, a fim de, em conjunto com os moradores, advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, e outras instituições, elaborarem um plano de ação e um cronograma de desocupação.

Nesse sentido, os arts. 15 e 16 da Resolução nº 510/2023 do CNJ elencam uma série de obrigações ao Poder Público, principalmente aos Municípios nos quais deverão se dar o cumprimento das ordens. O § 1º do art. 15, inclusive, prevê que:

Para a efetivação do plano de ação, o Município onde se localiza o imóvel será intimado para que proceda ao prévio cadastramento das famílias que ocupam a área a ser reintegrada, bem como para que indique o local para a sua realocação e as encaminhe aos órgãos de assistência social e programas de habitação, observadas a decisão proferida no âmbito da ADPF n. 828 e, no que for possível e pertinente, a Resolução n. 10/2018-CNDH.

Neste ponto referente à obrigação de os Municípios indicarem local para a realocação das famílias afetadas, verifica-se grande divergência interpretativa no dia a dia forense. Em decorrência do caráter infralegal da Resolução do CNJ (assim como da Resolução nº 10/2018 do CNDH, mencionada no excerto acima) e da ausência de maiores detalhamentos sobre essa obrigação, os Municípios via de regra defendem a tese de que a realocação determinada no art. 15, § 1º, deve ser apenas provisória e através de encaminhamentos aos serviços públicos já disponibilizados à população em geral, como abrigamento à população de rua e outros equipamentos de assistência social, ou de simples disponibilização de espaços precários por poucos dias, como ginásios municipais, dentre outros, por exemplo. Por outro lado, evidentemente, os movimentos sociais que trabalham com a temática da moradia, a Defensoria Pública, advogados e outras instituições que representam os ocupantes requeridos, defendem a tese de que tal regra jurídica impõe verdadeira obrigação de os Municípios providenciarem políticas públicas habitacionais que efetivem de modo definitivo o direito social à moradia das famílias a serem desalojadas.

As módicas finalidades do presente trabalho não permitem o aprofundamento da discussão, porém é válido o registro acerca de tal controvérsia, assim como o apontamento de que, a princípio, a legislação ainda não confere mecanismos jurídicos suficientes para que seja dirimida.

Finalizando este tópico, convém expor que, de forma secundária, para o alcance dessas três principais atribuições, cabe ainda às Comissões Regionais de Soluções Fundiárias manter constante diálogo interinstitucional com outros órgãos do Poder Público e com a sociedade civil organizada, mediante solicitações e intercâmbio de informações, participação em debates, reuniões, entrevistas, e eventos em geral, nos mais diferentes espaços, o que contribui para o incremento de sua legitimidade perante as partes beneficiárias e demais participantes dos procedimentos.

HISTÓRICO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ – CSF/TJPR

A origem de todo o regramento acima mencionado se deu a partir do trabalho iniciado no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR, após a criação, em 23 de outubro de 2019, da então chamada *Comissão de Conflitos Fundiários* (Portaria nº 10777/2019-D.M). A iniciativa decorreu da provocação de parlamentares estaduais, organizações da sociedade civil (principalmente a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB), e também da Superintendência de Diálogo e Interação Social do Estado do Paraná – SUDIS (órgão do Poder Executivo estadual), por conta de alguns casos graves de violações de direitos humanos ocorridos durante o cumprimento de ordens de reintegração de posse em desfavor de comunidades rurais que ocupavam irregularmente áreas nas cidades de Pinhão, Querência do

Norte e Alvorada do Sul, no estado do Paraná, entre os anos de 2017 e 2019. A desproporcionalidade no uso da força militar estadual frente às famílias que já se encontravam há anos nos locais e não tiveram disponibilizado qualquer destino para realocação, com destruição imediata de suas habitações, plantações e equipamentos comunitários, acrescida de relatos de violência psicológica por parte dos moradores, e difundida através de imagens fotográficas e de vídeo, causou comoção social, a qual reverberou na Presidência do TJPR. Em uma dessas situações, inclusive, aconteceu de a ordem de reintegração de posse ter sido posteriormente reformada pela instância superior, quando já havia sido cumprida, o que demonstra que aquelas medidas, e suas consequências, poderiam ter sido evitadas (Prazeres, 2024).

A Presidência do TJPR – à época exercida pelo Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira – decidiu então instituir a Comissão de Conflitos Fundiários, sem, contudo, detalhar seu modo de atuação. Como relatado pelo Des. Fernando Prazeres, que foi designado Presidente da Comissão, todos os procedimentos foram sendo construídos aos poucos. A necessidade das Visitas Técnicas, por exemplo, foi verificada após tentativas frustradas de mediação de conflitos sem prévia visita ao local, e, portanto, sem o estabelecimento do imprescindível vínculo de confiança das partes com o mediador. De forma semelhante, os procedimentos de mediação foram inaugurados ao se verificar a inviabilidade de cumprimento de ordens de reintegração de posse sem a ocorrência de graves violações de direitos humanos, dado o tamanho e grau de consolidação de determinadas ocupações, juntamente com a necessidade de se garantir a integridade patrimonial dos proprietários das áreas em questão. E, quanto aos planos de ação de reintegração de posse, sua previsão decorreu das próprias experiências acima descritas, com vistas na minimização dos impactos sociais negativos que em regra ocorrem pelo simples cumprimento de ordens nesse sentido, dada a histórica ausência de políticas públicas suficientes ao vencimento do déficit habitacional (Prazeres, 2024).

Logo em seguida à criação da Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, no final do ano de 2019, sobreveio o estado pandêmico de Covid-19, em março de 2020, gerando gravíssimos problemas não somente na área da saúde pública, mas também de ordem social, com aumento do desemprego e da precarização do trabalho, e implicando, por consequência, a inadimplência de aluguéis e prestações habitacionais. A quantidade de ordens judiciais de despejo aumentou, e, na mesma proporção, a de ocupações coletivas irregulares de terrenos e prédios vazios, tanto particulares quanto públicos. As comunidades afetadas, juntamente com movimentos sociais que já existiam, passaram a se mobilizar para pleitear o direito de, ao menos temporariamente, durante o estado de pandemia, não serem desalojadas (inclusive porque uma das recomendações sanitárias mais importantes era a de “ficar em casa”). Uma das iniciativas de maior relevância foi a “Campanha Despejo Zero”, integrada por diversos movimentos sociais, associações, partidos políticos e outras instituições, a qual foi responsável por pautar soluções legislativas e judiciais significativas no Brasil (Gaio; Mesquita Filho, 2023).

Dentre estas, merece destaque, no âmbito legislativo, a Lei nº 14.216/2021, a qual estabeleceu

(...) 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.

E, no âmbito judicial, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 828 perante o Supremo Tribunal Federal – STF, tendo como pedido principal a suspensão das ordens de reintegração de posse pendentes durante a pandemia de Covid-19. De início, acolhendo tal pedido liminarmente, o Relator da ação, Min. Luís Roberto Barroso, em junho de 2021, suspendeu as remoções coletivas por seis meses, e, após, isso foi prorrogado por mais três vezes, até 31 de outubro de 2022. Em decisão final proferida pelo Ministro, com posterior ratificação do plenário, foi determinado um regime de transição nos seguintes termos:

Ementa: Direito constitucional e civil. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Regime de transição. [...] 4. Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. 6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. [...]. 8. Tutela provisória incidental referendada (BRASIL. STF, 2022) – g.n.

Vê-se, com isso, que a Comissão paranaense serviu de paradigma para a mencionada decisão, assim como para o modelo implantado pela Resolução nº 510/2023 do CNJ. Além disso, no ano de 2023, a iniciativa paranaense foi ganhadora do XIII Prêmio “Conciliar é Legal”, promovido pelo CNJ, na categoria “Demandas Complexas ou Coletivas”.

Estando agora com suas atribuições e composição bem definidas e respaldadas pelo conjunto normativo exposto anteriormente, é de se destacar que a Comissão paranaense pode atuar a partir de provocação de qualquer parte do processo ou outros interessados, ainda que não o componham (a exemplo de moradores não identificados, representantes do Poder Público,

organizações não governamentais etc.). E isso tanto mediante solicitação nos autos, quanto por meio de outros contatos institucionais (e-mail, telefone, aplicativo de mensagens). De qualquer forma, tratando-se de conflito judicializado, é imprescindível a concordância do juízo competente, que será consultado oportunamente.

Instada a colaborar por qualquer dessas formas, a secretaria da Comissão analisa o caso, a fim de verificar se ele se enquadra no conceito de conflito fundiário de natureza coletiva referente a pessoas em situação de vulnerabilidade social (vale repetir, assim consideradas aquelas que se encontram na iminência de serem desalojadas e por isso ter violado seu direito à moradia, por incapacidade de exercê-lo sem a intervenção estatal). Em caso positivo, procede-se nos termos explicitados no capítulo anterior (com a peculiaridade de, no âmbito do TJPR, os procedimentos de mediação tramitarem perante uma outra unidade administrativa paralela à Comissão, que é a do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC-Fundiário), procurando-se manter sempre intenso diálogo e proximidade com as lideranças locais e outros moradores, autores e demais partes e interessados, desde antes do agendamento da Visita Técnica, até o final do procedimento autocompositivo (Elache, 2024).

No próximo capítulo, são apresentados alguns resultados gerais da atuação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR, e também casos concretos em que foram obtidas soluções positivas aos conflitos, contemplando os direitos patrimoniais das partes proprietárias, os direitos sociais de moradia e conexos dos requeridos, e à ordem urbanística e ambiental saudáveis de toda a coletividade.

RESULTADOS E CASUÍSTICAS

Com cinco anos de atuação recém completos, eis alguns resultados obtidos pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR (atualizados em 10/10/2024 pela secretaria da Comissão): 283 Visitas Técnicas realizadas, distribuídas em 63 municípios do estado; após as devidas triagens, colaboração em 263 casos, dos quais 220 passaram ou se encontram em processo de mediação; 609 audiências de mediação realizadas, em 216 casos distintos; 41 casos de mediação exitosos, e 63 com devolução à origem sem acordo de mérito; 113 mediações em andamento; 24.519 famílias (aproximadamente 98.076 pessoas) envolvidas nos litígios; 4.549 famílias (aproximadamente 18.196 pessoas) que deixaram de sofrer reintegração de posse em virtude da pactuação de acordo; 04 reintegrações de posse com uso de força policial; 02 desocupações voluntárias.

Como se extrai dos números acima (especialmente no que se refere aos processos em que houve acordo e aos devolvidos sem acordo), o índice de alcance de solução autocompositiva chega a quase 40%. Os demais cerca de 60% dos casos serão objeto de decisões e sentenças dos respectivos juízos de origem, que podem ou não determinar a reintegração de posse

forçada de coletividades, a depender das provas produzidas e da eventual adoção de soluções alternativas, como a conversão do procedimento possessório em indenizatório, ou aplicação do instituto da desapropriação judicial (previsto no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil), por exemplo.

Quanto aos custos dos trabalhos, convém mencionar que os magistrados que atuam na Comissão não deixam de atuar regularmente nas unidades judiciais a que se encontrem vinculados (varas cíveis, criminais, câmaras do Tribunal etc.), nem recebem a mais por esse trabalho, que é exercido a título voluntário (salvo quanto à percepção de valores de diárias quando realizam Visitas Técnicas em outras cidades, para custeio de alimentação e hospedagem).

Tendo isso em conta, aponta-se que, no ano de 2023, foram investidos R\$ 74.354,13 com diárias, R\$ 14.024,32 com passagens aéreas, e R\$ 21.850,56 com combustíveis, totalizando R\$ 110.220,01. Tais custos demonstram, na prática, grande economia ao erário, considerando, dentre outros critérios, por exemplo, a previsão de custo de uma única operação policial militar do Estado do Paraná para efetivação de uma reintegração forçada de ocupantes irregulares. A título ilustrativo para essa comparação, veja-se o plano de operação da Polícia Militar do Estado do Paraná visando ao cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse de uma das maiores ocupações de terra do estado, no município de Laranjeiras do Sul-PR (autos nº 0000911-53.2012.8.16.0104 – mov. 321): considerando a presença de aproximadamente 700 a 1.000 famílias residentes, mais outras tantas de assentamentos rurais da região que poderiam em tese prestar apoio a uma eventual resistência, o plano de ação previu a convocação de um contingente de 4.000 policiais, com 307 veículos, além de toda a logística necessária (incluindo alimentação, banheiros químicos, tendas, itens de comunicação, gerador de energia, dentre outros); a maior parte desses policiais deveria permanecer por cerca de 4 dias na região, e com isso receber ao menos o valor de 4 diárias, que atualmente são de R\$ 180,00 em média para cada um. Tem-se com isso a cifra de R\$ 2.880.000,00 só para pagamentos a esse título (ao qual ainda deveriam ser acrescidos os gastos com combustíveis e outros insumos).

Tal plano de reintegração de posse não chegou a ser implementado, e muito provavelmente não teria como se dar nesses termos, considerando que com isso praticamente todo o Estado do Paraná acabaria ficando sem policiamento por alguns dias. O litígio agora é objeto de mediação pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR.

A par disso, conforme informação da Coordenadoria de Conflitos Fundiários da Terra – COORTERRA da Polícia Militar do Estado do Paraná, neste ano de 2024, ocorreram seis reintegrações de posse forçadas de coletividades no Município de Curitiba, em que lhe foi requisitado apoio (autos nº 0010433-81.2015.8.16.0013, 0008438-50.2007.8.16.0001, 0010433-81.2015.8.16.0013, 0016198-19.2023.8.16.0024, 0007637-05.2024.8.16.0013 e Protocolo PMPR nº 22.119.793-3). Em três delas houve necessidade de aporte de pagamentos especialmente para tais finalidades, totalizando o custo total de R\$ 39.943,22.

Com isso se tem uma ideia do elevado custo ao erário que seria decorrente do cumprimento forçado de ordens de reintegração de posse não tratadas adequadamente pela via da Conciliação e da Mediação, demonstrando-se assim que o investimento no trabalho das Comissões é muito mais racional não apenas do ponto de vista social, mas também econômico.

Prosseguindo, passa-se agora a enfocar quatro casos – narrados em recente exposição do Des. Fernando Prazeres – em que o trabalho desenvolvido pela Comissão paranaense resultou em solução consensual do processo, de modo a garantir os direitos patrimoniais da parte autora, juntamente com o direito à moradia dos ocupantes requeridos, e também o respeito à legislação urbanística e ao meio ambiente (Prazeres, 2024).

Em primeiro lugar, tem-se o caso dos autos nº 6165-13.2018.8.16.0034, referentes a um imóvel particular ocupado irregularmente por 164 famílias, a partir do ano de 2018, no município de Piraquara-PR, em região conhecida como Vila Vitória. Após a Visita Técnica e algumas sessões de mediação, as partes chegaram ao acordo pelo qual os próprios moradores efetuarão a compra do imóvel, através de contratos particulares e individualizados de compra e venda, parceladamente e por valores que possam pagar. Ao final do pagamento, será transferida a propriedade, sendo vedada a venda ou cessão de lotes antes disso, sendo que o Município prestará apoio em medidas de regularização fundiária.

O segundo caso é o da chamada “Fazenda 4R”, na cidade de Cascavel-PR, ocupado por 212 famílias desde o ano de 1999 (autos nº 0001450-31.1999.8.16.0021 e 0000689-97.1999.8.16.0021). Houve a procedência das ações de reintegração de posse em 2010 em desfavor dessa coletividade, porém, em 2020, dada a inviabilidade prática de cumprimento da ordem, o juízo de origem solicitou a colaboração da Comissão. A Visita Técnica foi realizada em julho de 2022. Após três audiências de mediação, as partes chegaram ao seguinte acordo: (i) as famílias ficarão nas áreas por até três anos, desde logo procedendo à devolução à autora de 185 alqueires, além de uma área de 10 alqueires para agricultura de subsistência; (ii) a seguir, em janeiro de 2023, a Comissão deveria consultar o Poder Público (União) quanto ao interesse na aquisição das áreas, bem como, em caso de resposta negativa, quanto a outra solução para as famílias em caso de reintegração; (iii) sendo ambas as respostas negativas, a parte autora concederia aos ocupantes o prazo de 120 dias para desocupação voluntária, sob pena de imediata expedição de mandado de reintegração de posse; (iv) sendo positiva a resposta do Poder Público quanto ao interesse na aquisição da área para fins de reforma agrária, os ocupantes permaneceriam nas áreas até o dia 10/06/2026, e, findo esse prazo, caso o Poder Público desista da desapropriação, a parte autora buscará a respectiva indenização em ação própria ou na ação já em andamento em relação a esse período. É válido destacar que, após a pactuação, aquela consulta de janeiro de 2023 já foi respondida pela União Federal com manifestação de interesse na aquisição das áreas para implementação de assentamentos de reforma agrária, estando no momento em trâmite bastante adiantado o

respectivo procedimento administrativo perante o INCRA, a fim de que a parte autora seja indenizada (inclusive com o respectivo valor já reservado).

O terceiro caso é o da “Ocupação Aparecidinha”, do município de Londrina-PR, localizada em zona urbana, abrigando aproximadamente 2.800 pessoas, desde o ano de 2001, mesmo ano do ajuizamento da reintegração de posse, com deferimento do pedido liminar (autos nº 0014578-71.2001.8.16.0014). A Polícia Militar foi oficiada diversas vezes para cumprir a ordem judicial, o que, contudo, não ocorreu, em virtude das dificuldades práticas decorrentes do tamanho e grau de consolidação da comunidade. Em 2022, a Prefeitura Municipal sinalizou interesse em regularizar a área em litígio, razão pela qual a Comissão passou a atuar no caso. A Visita Técnica foi realizada em 28/11/2022, e em seguida foram realizadas três sessões de mediação, que resultaram em acordo pelo qual o Município procederá à desapropriação consensual do imóvel em litígio pela COHAB-LD, mediante escritura pública, propiciando a regularização fundiária em prol dos moradores.

E em quarto lugar, destaca-se o caso da “Ocupação Cambévilly”, localizada no município de Cambé-PR, de caráter urbano, com cerca de 30 pessoas (conforme informações iniciais do processo), formada a partir de 1997, com ação de reintegração de posse ajuizada em setembro do mesmo ano, e pedido liminar também deferido e sem cumprimento ao longo do tempo (autos nº 0000149-12.1997.8.16.0056). O processo foi suspenso em setembro de 2020, por conta da decisão proferida pelo STF no âmbito da ADPF nº 828, e, em abril de 2023, a parte autora requereu a designação de audiência de conciliação. Em maio de 2023, o juízo determinou a remessa dos autos à Comissão. A Visita Técnica se deu em 25/08/2023, oportunidade em que se constatou a presença de mais de 800 pessoas no local (e não somente 30, como davam conta os autos até então). As sessões de mediação foram realizadas em 24/10/2023 e 23/01/2024, resultando em negócio jurídico processual prevendo a conversão da ação possessória em ação de desapropriação cuja indenização deverá ser paga pelo Município de Cambé-PR. Conforme relato dos moradores, o Município já deu início às obras a fim de viabilizar a regularização fundiária do local.

Dentre dezenas de outros que poderiam ser narrados,² tais casos são ilustrativos da forma de atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (especialmente a do TJPR), e demonstram sua grande potencialidade no tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos.

Evidentemente, há também limitações de várias ordens a essa atuação – que, como visto acima, dentre os casos de mediação encerrados, teve êxito em cerca de apenas 40%. Tais limitações merecem uma análise própria, e demandam outros estudos de caso. Por ora, todavia, as finalidades deste artigo restam alcançadas com a apresentação do histórico, contexto normativo e linhas gerais de funcionamento das Comissões, esperando-se que sua aproximação com os agentes envolvidos em questões fundiárias e políticas públicas habitacionais permita um maior alcance de sua participação.

CONCLUSÕES

Como se viu, as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas no âmbito de todo o Poder Judiciário brasileiro pela Resolução nº 510/2023 do CNJ (que as divide em uma Nacional, vinculada ao CNJ, e outras Regionais, vinculadas cada qual a um tribunal), constituem-se em uma nova ferramenta colocada à disposição de litigantes e do Poder Público, a fim de dirimir de modo mais eficiente, racional e humano os conflitos coletivos referentes à terra e moradia.

Enquadrando-se no marco teórico do Processo Estruturante, essa nova perspectiva de tratamento das complexas demandas oriundas do histórico déficit habitacional brasileiro tem o condão de gerar impactos sociais muito mais amplos e que não impliquem novos litígios colaterais.

Inaugura-se, assim, ampla via de estudos que se fazem necessários para conhecer mais a fundo a nova experiência em curso, no que se refere, por exemplo, ao seu embasamento teórico, possibilidades de soluções, limites de atuação, impactos econômicos, graus de eficiência interna e externa dos trabalhos, dentre outros aspectos.

Para os fins do presente artigo, centrou-se foco na experiência pioneira da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJPR, que serviu de paradigma para o julgamento da ADPF nº 828 do STF e para a edição da Resolução nº 510/2023 do CNJ, apresentando seu fluxo de trabalho em colaboração com os juízos competentes das demandas judiciais, bem como alguns de seus resultados e casos de sucesso ao longo de cinco anos, desde a sua criação.

A expectativa é que com isso seja fortalecido o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas entre o mundo acadêmico e a institucionalidade judiciária, que muito têm a contribuir reciprocamente, em prol da efetivação dos direitos sociais à moradia, ao trabalho, à ordem urbanística adequada, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e todos os seus consectários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. Brasília: CNDH, 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 433/1992, de 24 de janeiro de 1992.** Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Brasília: Diário Oficial da União, 1992.

_____. **Lei nº 4.132/1962, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: Diário Oficial da União, 1962.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o código civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2002.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o código de processo civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

_____. **Lei nº 13.465/2017, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

_____. **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: Diário Oficial da União, 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 2 de novembro de 2022.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Conciliação e mediação.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/> Último acesso em: 23/10/2024.

_____. HNMCP – Harvard Negotiation & Mediation Clinical Program. **Manual do mediador:** um guia para mediar disputas fundiárias coletivas. Disponível em: <file:///C:/Users/jgut/Desktop/Curso%20CNJ%20-%201a%20Oficina%20de%20Solu%C3%A7%C3%B5es%20Fundia%C3%A1rias/Manual%20do%20Mediador%20-%20Harvard.pdf> Último acesso em: 23/10/2024.

CEDES – Centro de Direitos Econômicos e Sociais. **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil:** relatório 2021. Livro eletrônico. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Panorama2021.pdf>> Último acesso em: 02/04/2024.

Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. **Conflitos no campo Brasil 2023**. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

ELACHE, Patrícia. **Fluxo de trabalho das comissões de soluções fundiárias**: a experiência do TJPR. Palestra proferida na 1ª Oficina de Soluções Fundiárias do CNJ, em 27/06/2024.

GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Osvaldo José Gonçalves de. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. *In*: **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**. v. 3. n. 1. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/130/95> Último acesso em: 24/10/2024.

MILANO, Giovana Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (Curso de Direito). Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44636> Último acesso em: 02/04/2024.

PRAZERES, Fernando Antonio. **Mediação de Conflitos Fundiários Coletivos**. Palestra proferida na 1ª Oficina de Soluções Fundiárias do CNJ, em 27/06/2024.

RIBEIRO, Daisy C. T.; FRANZONI, Júlia A.; BITTENCOURT, Naiara A. Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger. *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. 128-159. Disponível em: <file:///C:/Users/jgut/Desktop/Mestrado%20ENFAM/Livros%20e%20outros%20materiais/Colet%C3%A2nea%20de%20Artigos%20MPF%20-%20conflitos%20fundiaros%20coletivos%20res%20cnj%20510-2023%20pdf%202024.pdf> Último acesso em: 29/10/2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *In*: **Revista de Processo**. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

¹ Apenas a título exemplificativo: Escuta Ativa, Validação de Sentimentos e "*Rapport*" durante a visita a técnica principalmente, mas também durante as sessões de mediação; e "*Brainstorming*", Resumo, Parafraseamento e Teste de Realidade, durante as sessões. Além disso, é possível e recomendável que, em alguns casos, o mediador se reúna reservadamente com as partes ou instituições colaboradoras ao longo do procedimento (CNJ; HNMCP, 2024).

² Vide, por exemplo, o caso da Comunidade José Lutzenberger, localizada no litoral paranaense, com cerca de 30 famílias, onde após quase 20 anos de processo de reintegração de posse se obteve acordo para a implantação de um Assentamento Rural Agroecológico no interior de uma unidade de conservação (APA de Guaraqueçaba-PR). Tal caso foi objeto de interessante análise no artigo **Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários**

coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger (Ribeiro; Franzoni; Bittencourt, 2024).