

## A RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ E A COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIA DO TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia?<sup>1</sup>

**FERNANDA MARIA DA COSTA VIEIRA**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

### RESUMO

O objetivo do presente artigo está em analisar o papel dos movimentos sociais e dos seus repertórios de ação, em busca da efetivação de políticas públicas constitucionais fundamentais para o combate da desigualdade. As ocupações de terra e dos imóveis, que não cumprem com a função social estabelecida pela Constituição, tornaram-se mecanismos adotados pelos movimentos sociais como forma de garantir sua participação na efetivação de políticas públicas. Impossibilitados do acesso à cidadania ativa, as ocupações rurais e urbanas significam mecanismos políticos de obtenção de direitos dos de baixo, dos precarizados, que encontram no sistema de justiça obstáculos para o acesso à justiça. A ADPF 828 em trâmite no decorrer da pandemia de covid-19 no Supremo Tribunal Federal (STF) trouxe uma possibilidade contra hegemônica ao paradigma ainda vigente no sistema de justiça brasileiro, em especial ao estabelecer uma métrica de mediação de conflito que não visa apenas a reintegração ou despejo como a solução judicial diante do conflito instaurado entre famílias e proprietários individuais.

**Palavras-chave:** Campo jurídico. Resolução 510/2023 do CNJ. Movimentos sociais.

## CNJ RESOLUTION 510/2023 AND THE TRF2 REGIONAL LAND SOLUTIONS COMMISSION: NEW POSSIBILITIES FOR SOCIAL MOVEMENTS FIGHTING FOR LAND AND HOUSING?

### ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the role of social movements and their repertoires of action, in search of the implementation of fundamental constitutional public policies to combat inequality. Land and property occupations, which do not fulfill the social function established by the Constitution, have become mechanisms adopted by social movements as a way of guaranteeing their participation in the implementation of public policies. Preventing access to active citizenship, rural

---

<sup>1</sup> O artigo foi elaborado com apoio da bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio de Janeiro - FAPERJ.

and urban occupations represent political mechanisms for obtaining rights for those at the bottom, the precarious, who find obstacles to access to justice in the justice system. ADPF 828 in progress during the covid-19 pandemic at the Federal Supreme Court (STF) brought a counter-hegemonic possibility to the paradigm still in force in the Brazilian justice system, especially by establishing a conflict mediation metric that does not only aim to reintegration or eviction as the judicial solution to the conflict between families and individual owners.

**Keywords:** Legal field. CNJ Resolution 510/2023. Social movements.

Recebido em: 30/09/2023

Aceito em: 07/11/2023

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo está em analisar o papel dos movimentos sociais e dos seus repertórios de ação, em busca da efetivação de políticas públicas constitucionais fundamentais para o combate da desigualdade.

As ocupações de terra e dos imóveis, que não cumprem com a função social estabelecida pela Constituição, tornaram-se mecanismos adotados pelos movimentos sociais como forma de garantirem sua participação na efetivação de políticas públicas. De fato, a Constituição estabelece que as políticas públicas devem ter obrigatoriamente a participação social tanto na definição, quanto na implementação e avaliação das políticas públicas, como uma expressão de um estado que se apresenta como democrático.

No entanto, o Brasil se estruturou historicamente a partir do impedimento do acesso a esses direitos. A Lei nº 601/1850, ao instituir a compra e venda como sistema aquisitivo da propriedade, retirou dessa possibilidade a grande parcela da população, especialmente a população negra. As permanências históricas dessa exclusão da terra se refletem numa profunda desigualdade, que tem não só dimensão de classe, como também de gênero e raça.

Impossibilitados do acesso à cidadania ativa, as ocupações rurais e urbanas significam mecanismos políticos de obtenção de direitos dos de baixo, dos precarizados, que encontram no sistema de justiça obstáculos para o acesso à justiça. Não sem razão, Herrera Flores aponta para a fundamentalidade dos direitos humanos como um instrumento político para alavancar os processos de luta pelos direitos e, por isso mesmo, o reconhecimento do papel dos direitos humanos acaba subsumido no processo interpretativo demarcado por uma leitura pró-propriedade independente do novo axioma estabelecido pela Constituição de 1988.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, em trâmite no decorrer da pandemia de covid-19 no Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe uma possibilidade contra hegemônica ao paradigma ainda vigente no sistema de justiça brasileiro, em especial ao estabelecer uma métrica de mediação de conflito que não visa apenas a reintegração ou despejo como a solução judicial diante do conflito instaurado entre famílias e proprietários individuais.

A disputa judicial envolveu um conjunto de organizações, que solicitaram a participação na ação na qualidade de *amicus curiae* (amigos da corte). Entre essas, o setor patronal agrário se fez representar, através de sua entidade representativa oficial, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e de outras entidades, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que tiveram deferidos seus pedidos de ingresso na ADPF.

Um dos pontos trazidos pela ADPF nº 828 foi a criação de Comissões de Conflitos Fundiários (CCF) a serem criadas nos estados, tanto na justiça estadual, quanto na federal, com o objetivo de mediar e buscar soluções aos conflitos fundiários.

Assim, buscar-se-á no presente artigo analisar processos judiciais e a forma como as comissões criadas no Rio de Janeiro estão atuando na definição das ações que devem ter a competência na CCF, buscando cotejar com a perspectiva dos movimentos sociais acerca do sentido de acesso à justiça e ao direito.

## 1. DIREITO DE PROPRIEDADE E DESIGUALDADES SOCIAIS

Compreender as permanências no Brasil de uma desigualdade que rebaixa o papel da cidadania é ter em mente como se deu a negação do acesso à terra cotejando com o racismo estrutural ainda vigente.

O processo de exclusão da terra se acentua no Brasil com a mudança do modelo aquisitivo instaurado a partir da Lei de Terras nº 601 de 1850. Altera-se o modelo de sesmarias, imposição da colonização portuguesa, para compra e venda, inserindo a forma capitalista sobre a propriedade.

Martins (2010) nos lembra da importância da exclusão da terra no processo de inserção do Brasil no capitalismo mundial:

O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista. Nela se apoia a nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. Um permanente aquém em relação às imensas possibilidades que cria, tanto materiais quanto sociais e culturais (MARTINS, 2010, p. 7-8).

Essa estrutura da propriedade capitalista – privada e individual, marca ideologicamente o sistema de justiça, que acaba por gerar uma mentalidade da propriedade (GROSSI, 2006) que sedimenta quase uma “naturalização” das relações de poder sobre a terra. Grossi (2006, p. 30) parte da hipótese da existência de várias formações conceituais de propriedade e define como mentalidade:

[...] aquele complexo de valores circulantes em uma área espacial e temporal capaz, pela sua vitalidade, de superar a diáspora de fatos e episódios espalhados e de constituir o tecido conectivo escondido e constante daquela área, e deve, portanto, ser colhido como realidade unitiva, o seu terreno é sem dúvida congenial e familiar ao jurista, um intelectual dominado, devido a sua natureza (porque ajusta sempre as contas com o nível dos valores).

O impacto da modificação do direito de propriedade persiste no Brasil, com um dos modelos de maior grau de concentração de terra e, por óbvio, de poder (OXFAM, 2016), com reflexos na desigualdade urbana e ambiental, na segurança alimentar e na democracia.

De acordo com o último Censo Agropecuário do país, cuja pesquisa se realizou em 2017, percebe-se um processo paulatino de agravamento da concentração fundiária, na qual:

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

No plano urbano, o cenário não se apresenta diferente. O novo Censo demográfico realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após 12 anos sem realização, revelou que houve um aumento de 87% em domicílios vagos, sem que tenha havido uma redução do déficit habitacional, que, de acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019 chegava a 6 milhões de domicílios.

Essa passagem histórica é fundamental para compreensão das lutas no presente dos movimentos sociais que possuem como repertório de ação (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009) as ocupações de terra e moradia como forma de obtenção dos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988, e com isso, ativam o exercício de uma cidadania, se antes dilacerada (SANTOS, 1993), rebaixada, agora, insurgente (HOLSTON, 2013).

Holston (2013) analisa a importância das ações de ocupações de imóveis urbanos como forma de obtenção de direitos e de efetivação da cidadania. Para ele, a Lei de Terras gestou um processo histórico no Brasil que atravessa a formação da República e nossa modernidade construída pela legitimação de uma desigualdade e exclusão – um modelo autoritário, pelo qual a cidadania só poderá ser efetivada a partir de ações contrárias ao marco legal.

Para Holston (2013, p. 440), se configura no Brasil uma democracia disjuntiva, demarcada por uma “coincidência da política democrática com a violência disseminada e a injustiça contra os cidadãos. Essa disjunção se tornou uma condição tão global da democratização contemporânea quanto as eleições livres”.

Nesse modelo de democracias disjuntivas, as ocupações de terra e de imóveis urbanos se tornam formas de concretização de direitos, ainda que se reconheça o desafio da superação do modelo que Gizlene Neder (1997, p. 111) denomina de cidade quilombada:

a designação cidade quilombada é tomada aqui como uma metáfora, dado o isolamento e a falta de políticas públicas a que estas áreas da cidade do Rio de Janeiro estiveram submetidas. De outro lado, devemos considerar aspectos relacionados ao processo de resistência cultural da população de origem afro-brasileira ali situadas. Exatamente na conjuntura pós-abolicionista é que temos a radicalização de uma política que segregou mais explicitamente o espaço urbano carioca (justamente quando a *cidade negra* do período colonial-imperial foi desarticulada).

É nesse cenário histórico de exclusão que Neder (1997) analisa os processos violentos por parte do estado na efetivação do controle social das classes tidas como perigosas. A cidade quilombada do passado, construída na lógica colonial, se mantém no presente diante de uma favela, hegemonicamente negra – locais nos quais o aparato policial não tem limites, não há estado democrático e de direito, não há parâmetros das garantias constitucionais, mas ações sistemáticas promovedoras de alto grau de letalidade policial:

O autoritarismo das práticas policiais que atuam para estabelecer a segregação do espaço urbano invoca, ainda hoje, um conjunto de “ausências”, de “faltas” (de civilidade, de modernidade; mas na verdade, trata-se de ausência de europeidade, diante de um não reconhecimento da composição demográfica multiétnica da população carioca) para justificar a violência institucional. Pensamos que a identificação do momento histórico no qual estas estratégias foram definidas é ponto fundamental para uma crítica conseqüente deste autoritarismo (NEDER, 1997, p. 116).

Passado e presente se entrecruzam nas permanências autoritárias, mantendo uma cidade (urbana e rural) excludente nos acessos aos direitos e à cidadania. Nessa projeção, o sistema de justiça possui um papel significativo na manutenção de uma ordem seletiva que nega o direito dos sem direitos a buscarem possibilidade de efetivação cidadã a partir de ações concretas, como são as ocupações coletivas, entendidas a partir de um marco normativo pró-proprietário, em conflito com a lei.

Esse estranhamento será analisado por Grossi (2003) em sua obra *Mitologia jurídica de la modernidade*. Os mitos que fundaram a noção de direito a partir do século XVIII apontam para a redução da problemática do campo jurídico à questão da autoridade, ou seja, a modernidade instaura maior preocupação em sedimentar a noção de quem é o legítimo autorizado na produção normativa do que em compreender sua aceitabilidade pelo tecido social:

Para uma visão normativa o que importa é quem “manda” e sua vontade imperativa (ou, se preferirmos, quem “manda” e suas vontades imperativas), enquanto pouco falamos dos usuários da norma e da vida da norma em sua utilização pela comunidade de cidadãos (GROSSI, 2003, p. 47 - tradução livre)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “Para una visión normativa lo que importa es quién «manda» y sus voluntad imperativa (o, si queremos, quiénes «mandan» y sus voluntades imperativas), mientras contamos bastante poco los usuarios de la norma y la vida de la norma en su utilización por la comunidad de ciudadanos” (GROSSI, 2003, p. 47).

Daí perceber Grossi (2003) um estranhamento nas classes populares, público alvo das políticas de controle social, em especial pelo sistema penal, com relação à norma e à produção do direito, que perpassa o próprio sistema judicial:

Não se engana, inclusive nos dias atuais, o homem do povo, que ainda tem as raízes do proletariado da era burguesa, ao desconfiar da lei: percebe-a como algo estranho para ele, que lhe cai na cabeça como uma telha. Feita nas arcadas dos palácios do poder e que evoca sempre os desagradáveis espectros da autoridade sancionadora do juiz ou do policial (GROSSI, 2003, p. 44-45 - tradução livre)<sup>3</sup>.

Assim, os repertórios dos movimentos sociais produzem uma tensão dentro do campo jurídico, ao buscarem estabelecer uma elasticidade normativa, e, no plano da luta por moradia e terra, no decorrer da pandemia, tal cenário se adensou com a proposição da ADPF nº 828 no STF, cuja decisão apontou novas possibilidades de resolução do conflito conforme adiante se analisará.

## **2. AS DISPUTAS ENTRE A CAMPANHA DESPEJO ZERO E OS RURALISTAS PELA SUSPENSÃO DOS DESPEJOS NA PANDEMIA DA COVID-19**

Durante a pandemia da Covid-19, mais de 40 mil famílias foram despejadas (DESPEJO ZERO, 2023). Mais de 280 mil famílias estão ameaçadas de despejo em todo país, majoritariamente compostas por mulheres negras (DESPEJO ZERO, 2023). Muitas das remoções forçadas foram concedidas em processos judiciais. Como apontam diversas pesquisas, a pandemia da Covid-19 não foi motivo suficiente para que muitos juízes suspendessem os despejos (ALVEI, CARVALHO; RIOS, 2021; AHLERT; MOREIRA, 2021; RIBEIRO; CAFRUNE, 2020).

Diante desse cenário, em abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a ADPF nº 828 no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender remoções forçadas e despejos durante a crise sanitária por representarem violações aos direitos fundamentais à moradia, à saúde e à própria vida.

Várias organizações da sociedade civil ingressaram na condição de *amicus curiae*, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST); a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); o Terra de Direito; o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da Universidade

---

<sup>3</sup> “No se equivoca, incluso en nuestros días, el hombre de la calle, que tiene todavía frescos los cromosomas del proletariado de la era burguesa, al desconfiar del derecho: lo percibe como algo extraño a él, que le cae sobre la cabeza como una teja, confeccionado en los arcanos de los palácios del poder y que le evoca siempre los espectros desagradables de la autoridad sancionadora, el juez o el funcionario de policía” (GROSSI, 2003, p. 44-45).

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; o Conselho Estadual dos Direitos Humanos; o Grupo de atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS); a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia; a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia; o Coletivo por um Ministério Público Transformador; o Acesso-Cidadania e Direitos Humanos; o Núcleo de Amigos da Terra; o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES); a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros. O Partido dos Trabalhadores (PT) também ingressou como *amicus curiae* defendendo a suspensão dos despejos.

A Campanha Despejo Zero, composta por vários desses *amici curiae*, ligados ao campo dos direitos humanos, promoveu forte mobilização político-jurídica na ADPF nº 828 para a suspensão dos despejos durante a pandemia da Covid-19 (FRANZONI, *et al.*, 2022; GAIO; MESQUITA FILHO, 2023; QUINTANS; VIEIRA; TAVARES, 2023).

Por outro lado, algumas entidades ingressaram como *amicus curiae* solicitando o não deferimento dos pedidos da ação. A Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, por exemplo, ingressou como *amicus curiae* alegando interesse na ação, em razão de uma ocupação realizada durante a pandemia por milhares de famílias em imóvel da empresa que descumpria a função social.

O setor patronal agrário também esteve presente, através de organizações nacionais, como a CNA (COMISSÃO, 2023), entidade sindical de grau superior, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), que tiveram o pedido de ingresso como *amicus curiae* deferido na referida ação, em 15 de setembro de 2022. Entidades patronais de caráter local ou específicas por produto também solicitaram o ingresso como *amicus curiae*, mas tiveram o pedido indeferido pelo relator, como a Associação dos Moradores e Produtores Rurais Unidos do Ramal do Fumaça (AMPRUF) e a Associação Nacional dos Produtores de Soja (Aprosoja), considerando a admissão somente dos que possuíam maior abrangência territorial ou maior número de filiados (BRASIL, 2022).

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a medida cautelar, suspendendo os despejos de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2020 e estabeleceu condicionantes aos despejos de áreas ocupadas após essa data, por seis meses.

Em seguida, no dia 09 de junho de 2021, a CNA protocolizou o pedido de ingresso como *amicus curiae*, alegando a situação de insegurança jurídica, e defendendo que as características peculiares na área rural justificariam a necessidade de excetuar a realidade do campo dos efeitos da liminar concedida. A entidade alega, entre outras coisas, que:

(a) No campo, não há qualquer perigo de aglomeração ou situação de ameaça sanitária pela proximidade das pessoas e o risco de transmissão da doença, tal como ocorre nos centros urbanos. [...]

(b) As invasões de terras no meio rural são coletivas, planejadas e têm geralmente objetivos políticos, já que contam com a participação de grupos organizados interessados em determinadas “bandeiras” ou demandas (BRASIL, 2021, Petição 59702/2021, p. 5).

No mérito, a CNA pede “a exclusão do âmbito de aplicação da liminar parcialmente concedida dos imóveis rurais e dos atos de ocupação ilegal” (BRASIL, 2021, Petição 59702/2021, p. 5).

Após essa decisão liminar, referendada pelo Pleno do Tribunal, o Projeto de Lei (PL) nº 827/2020, que tramitava no Senado Federal teve a tramitação acelerada e foi aprovado no senado e depois aprovado na Câmara dos Deputados, e sancionado como Lei nº 14.216/2021. O referido Projeto de Lei, de autoria da deputada federal Natália Bonavides (PT-RN), inicialmente abrangia a suspensão de remoções forçadas de áreas urbanas e rurais. Entretanto, durante a tramitação legislativa, o texto final da referida Lei excluiu as áreas rurais de sua abrangência após forte pressão e articulação da bancada ruralista<sup>4</sup>. No entanto, mesmo assim, o PL foi vetado pelo presidente da República à época, Jair Bolsonaro. Mas o veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional e a lei foi promulgada em 07 de outubro de 2021.

A Lei nº14.216/2021 (BRASIL, 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.

Na ADPF nº 828, o prazo de suspensão dos despejos foi prorrogado algumas vezes. Em 31 de outubro de 2022, com a autorização do retorno à tramitação dos processos possessórios, o STF condicionou aos Tribunais a criarem comissões de conflitos fundiários para a realização de audiências de mediação e inspeção *in loco*.<sup>5</sup>

Em 08 de dezembro de 2022, a CNA opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão que referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida e determinou a adoção de um regime de transição na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828. Os Embargos não foram conhecidos em razão de contrariarem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “os amici curiae não têm legitimidade para interpor recursos nas ações destinadas ao controle concentrado de constitucionalidade” (BRASIL, Acórdão de 03 de mai. 2023, p. 15).

<sup>4</sup> Pedido de ingresso como *amicus curiae* (59702/2021), realizado em 09 de junho de 2021.

<sup>5</sup> Para uma análise mais aprofundada das decisões na nº ADPF 828, ver Quintans, Vieira, Tavares (2023).

A exclusão das áreas rurais no âmbito do PL nº 14.216/2021 foi um dos argumentos utilizados pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) para buscar limitar a abrangência da decisão do STF às áreas urbanas. Além disso, a CNA defende que a criação das Comissões de Conflitos Fundiários seja considerada sugestão aos Tribunais, que teriam autonomia para decidir sobre a criação dessas. Por fim, a CNA pede que os embargos de declaração sejam conhecidos e providos, “de forma a trazer maior segurança jurídica e compreensão dos reais limites da decisão colegiada do STF” (BRASIL, 2022, Petição de Oposição de Embargos de Declaração 96427/2022, p. 14).

Em pesquisa sobre os usos do Direito pela CNA, através da análise de publicações e processos judiciais, Tavares (2012) verificou que a segurança jurídica é uma das argumentações mais utilizadas por dirigentes e assessores da CNA, “em geral, no sentido de garantir proteção ao crédito e à propriedade privada” (TAVARES, 2012, p. 227).

Em 26 de junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 510 que regulamentou a criação destas Comissões de Soluções Fundiárias nos Tribunais, com o objetivo de “funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitórias coletivas” e que deveriam realizar audiências de mediação e inspeção *in loco* com a participação de “equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal” e com a “participação de representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos níveis federal, estadual e municipal” (BRASIL, CNJ, 2023).

A CNA passou então a questionar a constitucionalidade dessa Resolução, através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência, proposta em 02 de agosto de 2023: a ADI nº 7425. A assessoria da CNA argumenta que o tema preocupava os produtores rurais e exigia restrições interpretativas de aplicação pois, caso contrário, “tornar-se-á a causa de atos abusivos de espoliação de terras e atentatórios ao Estado Democrático de Direito, servindo a Resolução CNJ nº 510/2023 apenas como marco legitimador das ações de violência no campo” (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, p. 10).

De acordo com Tavares (2012, p. 214):

O discurso jurídico do empresariado reduz a noção de Estado Democrático de Direito a uma legalidade conservadora do direito de propriedade (e de apropriação) de terras pela classe dominante, na lógica de acumulação capitalista. Nessa lógica do pensar moderno-colonial, se o direito de propriedade é uma garantia constitucional, absolutizada por não comportar ponderação com outras garantias e direitos constitucionais, os promotores de ocupações são

criminosos, por violarem esse direito hegemônico. As motivações políticas são invisibilizadas ou desqualificadas na argumentação patronal.

A argumentação da assessoria jurídica da entidade patronal na ADI nº 7425 repercute a forma como lideranças patronais e representantes da bancada ruralista historicamente criminalizam movimentos sociais que lutam pela terra, conforme exemplifica o trecho a seguir:

Sabe-se hoje das nefastas estratégias calculadas de criação de terror no campo por meio da ameaça de violência e invasões de imóveis rurais por grupos que se arvoram na autoidentificação como “movimentos sociais” e “promotores de litígios coletivos”. Nessa linha, lembre-se as condenáveis campanhas do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e da FNL (Frente Nacional de Luta Campo e Cidade) pelo chamado “Carnaval Vermelho”, “Abril Vermelho” e “Abril de Lutas”. Atento, inclusive, a essa prática ignominiosa, o Congresso Nacional recentemente instalou Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar os abusos, os atos temerários e o real propósito do grupo “Movimento dos Trabalhadores Sem Terra” (MST). Também em virtude dessa conhecida atuação terrorista, é que o Congresso Nacional, nas discussões em torno do PL nº 827, de 2020, retirou do âmbito de aplicação da Lei nº 14.216, de 07.10.2021, as questões rurais, convencido de que as invasões de terras no campo não se dão por razões humanitárias, mas por inequívoca vontade político-ideológica (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, p. 10).

Vale ressaltar que a CPI referida, instalada para investigar o MST, não foi a primeira, mas a quinta CPI criada, desde 2004, com o objetivo de desgastar politicamente o principal movimento de luta pela terra do Brasil, de forma a impedir a realização da reforma agrária. O prazo para conclusão dos trabalhos, com votação do relatório dessa CPI, após ser prorrogado uma vez, se encerrou em 28 de setembro de 2023, sem que o relatório tenha sido votado, o que foi considerado mais uma derrota para a bancada ruralista (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2023).

A CNA alega, para defender a declaração de inconstitucionalidade, sem redução do texto, que a Resolução do CNJ nº 510/2023:

traz mecanismos e providências das Comissões Nacional e Regionais de Soluções Fundiárias que, se não forem considerados meros atos auxiliares ao trabalho jurisdicional para serem realizados dentro dos limites de prévia e fundamentada decisão do juiz, serão necessariamente práticas de incentivo do ato esbulhador e de atenuação das responsabilidades civis e criminais dos invasores (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, grifos no original, p. 11).

Dessa forma, a CNA defende que a incidência da Resolução ocorra somente **“a partir de iniciativa do juiz do processo que, para isso, deverá necessariamente ter a concordância do produtor rural vítima do esbulho/turbação”** (BRASIL, 2023, Petição Inicial 80623/2023 de 02 de ago. 2023, grifos no original, p. 12). Esperar a concordância dos autores para a incidência de instrumentos de mediação é esvaziar qualquer possibilidade de aplicação dos mecanismos e instrumentos de mediação de conflitos estabelecidos pela Resolução, conforme veremos a seguir.

### 3. A COMISSÃO DE SOLUÇÃO FUNDIÁRIA (CSF) DO TRF 2ª REGIÃO

A Resolução nº 510 do CNJ, de junho de 2023 estabeleceu o prazo de trinta dias para que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criassem as Comissões de Conflitos Fundiários. Entretanto, nem todos os Tribunais as criaram aos moldes como previsto pela Resolução do CNJ.

Este é o caso da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). O TJ/RJ editou o ato executivo nº 05, em 17 de janeiro de 2023, com o objetivo de instituir a Comissão de Conflitos Fundiários, no âmbito do Tribunal, com atribuição para realizar visitas técnicas e sessões de mediação, com a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; propor prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e 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.

Para tanto, o art. 3º estabeleceu que deveriam ser “realizadas inspeções judiciais e sessões de mediação pela Comissão de Conflitos Fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos.” (TJ/RJ, 2023). O § 1º do artigo 3º determinou que as:

sessões de mediação, nessa hipótese, deverão contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021 (TJ/RJ, 2023).

O art. 5º do ato executivo nº 5/2023 (TJ/RJ, 2023) determinou que “no caso de medidas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis”, deveriam ser citados e ouvidos os representantes das comunidades afetadas, devendo ser proposto “prazo razoável para a desocupação pela população envolvida”, garantindo “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”.

O ato executivo nº 5/2023 do TJ/RJ estabeleceu no art. 4º que a Comissão de Conflitos Fundiários seria composta por 03 (três) Desembargadores indicados pelo Presidente do Núcleo de Conciliação e Mediação de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal, *ad referendum* do Presidente da

Corte de Justiça. Foram designados três desembargadores para atuarem na referida Comissão junto ao Presidente do NUPEMEC.

No entanto, a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabelece no artigo 2º que as Comissões terão:

“no mínimo, a seguinte composição: I – 1 (um) desembargador indicado pelo Tribunal respectivo, que a presidirá; II – 4 (quatro) magistrados escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados. § 1º Será indicado 1 (um) suplente para cada membro da Comissão Regional, a partir da lista mencionada no inciso II” (CNJ, 2023).

Até o final de setembro, momento de fechamento deste artigo, o TJ/RJ não adequou à CCJ criada pelo ato executivo nº 05/2023 e, tampouco, iniciou as atividades da referida Comissão, apesar do artigo 2º, § 5º, Resolução nº 510 do CNJ (CNJ, 2023) ter estabelecido que “Tribunais em que a Comissão Regional de Soluções Fundiárias já estiver instituída quando da aprovação desta Resolução, faculta-se a sua convalidação mediante ato administrativo da Presidência do Tribunal, desde que respeitada a composição mínima prevista” da referida Resolução do CNJ.

Por outro lado, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 e da Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242, criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), em junho de 2023, com base na determinação na ADPF nº 828 e na Resolução nº 510 do CNJ.

A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da Comissão de Conflitos Fundiários denominando o referido órgão como Comissão de Soluções Fundiárias (CSF). A nomenclatura atribuída à Comissão do TRF2 aponta para as atribuições do órgão de buscar a resolução dos conflitos fundiários e não a legitimação do cumprimento de ordens de reintegração de posse.

A expectativa dos movimentos sociais ligados à Campanha Despejo Zero no território fluminense é de que, de fato, essas Comissões atuem como mediadoras para a busca de soluções dos conflitos fundiários, chamando os órgãos fundiários responsáveis às políticas públicas, com o objetivo de resolverem o problema de fundo dos conflitos fundiários (QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023).

O artigo 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu como finalidades da CSF:

I – mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes; II – servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários; III – elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828; IV – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos. (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O artigo 4º da referida Resolução definiu como competência da CCF:

I – realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; II – interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública; III – promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; IV – monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; V – executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; VI – atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; VII – realizar audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; VIII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O art. 2º da referida Resolução estabeleceu que a Comissão de Soluções Fundiárias é presidida por um Desembargador Federal e integrada por Juízes Federais, que serão designados para esse fim. As Portarias nº TRF2-PTP-2023/00196, de 15 de junho de 2023, nº TRF2-PTP-2023/00223, de 28 de junho 2023 e nº TRF2-PTP-2023/00242, de 6 de julho de 2023 designaram os membros da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. Atualmente, oito juízes estão designados como titulares e outros três como suplentes para atuarem na CSF. A CSF é presidida pelo Desembargador Federal Ricardo Perlingeiro, que além de magistrado é professor da Universidade Federal Fluminense (UFF).

A CSF do TRF da 2ª Região tem realizado sessões de forma híbrida, uma vez ao mês, toda segunda terça-feira do mês na parte da tarde. Até o final de setembro, foram realizadas três sessões da referida Comissão. Nessas sessões públicas têm ocorrido o julgamento da admissibilidade dos incidentes de Solução de Conflitos Fundiários.

Para o presente artigo foram analisados e sistematizados os casos que foram encaminhados e admitidos pela Comissão nesse período, investigados por meio do acompanhamento das sessões de julgamento da CSF e também das informações disponíveis no site do TRF da 2ª Região<sup>6</sup>.

Os processos encaminhados para a CSF nos termos do artigo 4º da Resolução 510/2023 do CNJ são transformados em Incidentes de Solução de Conflitos. O § 1º do artigo 4º da referida Resolução do CNJ (CNJ, 2023) estabelece que o “pedido da remessa do processo para a Comissão poderá ser realizado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de

---

<sup>6</sup> Conforme Bruno (2009, p. 15) a Bancada Ruralista, instituída e nominada dessa forma pela mídia e pelos porta-vozes das classes patronais a partir dos anos 1980, configura-se como “importante espaço de construção de identidade e representação de interesses das classes e grupos dominantes no campo, tanto no Congresso Nacional, como perante a sociedade brasileira”. A autora utiliza a definição do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) para identificar os membros como aqueles que assumem a defesa dos pleitos da bancada nos espaços do Congresso Nacional ou em entrevistas à imprensa, independentemente de serem proprietários rurais.

qualquer interessado em qualquer fase do processo” e o *caput* estabelece que o processo será remetido por “decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão.

Para cada um desses Incidentes é designado um relator, um revisor e um vogal (art. 6º, §1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024), que deliberam nas sessões da CSF pela admissibilidade ou não do caso na Comissão. A deliberação da admissibilidade tem versado sobre a caracterização como um conflito coletivo ou não. A Comissão tem entendido como coletivo tanto os processos judiciais que envolvam uma coletiva entre as partes ou os casos em que vários processos judiciais são relacionados ao mesmo conflito.

Nas três sessões realizadas nos meses de julho, agosto e setembro foram analisados 09 (nove) Incidentes de Solução de Conflitos Fundiários. Como o TRF da 2ª Região abrange os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, já foram analisados Incidentes de ambos os estados pela CSF, mas com maior representação de casos do estado do Rio de Janeiro, como apresenta a tabela abaixo:

**Tabela 1: Estados dos conflitos fundiários da CSF/TRF2**

<b>Estado</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Espírito Santo</b>
<b>Número de Incidentes</b>	06	03

Fonte: Elaboração das autoras

Com relação às matérias analisadas, foram analisados e admitidos casos relativos a conflitos fundiários urbanos e rurais e de comunidades quilombolas, como se verifica na tabela abaixo:

**Tabela 2: Tipos de Conflitos na CSF/TRF2**

<b>Tipos de Conflitos</b>	<b>Quantidade</b>
Conflitos Rurais	02
Conflitos Quilombola	01
Conflitos Urbanos	06

Fonte: Elaboração das autoras

Os casos envolvendo assentamentos rurais são ações de reintegração de posse movidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) contra ocupações irregulares em lotes de assentamentos da Reforma Agrária, sendo os conflitos relativos ao Projeto de Assentamento Campos Novos no Município de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro e a Fazenda Pirapema, Município de Fundão, Espírito Santo.

Com relação ao caso envolvendo território quilombola, o conflito versa sobre ação de reintegração de posse movida pela empresa Suzano S/A contra pessoas que estariam invadindo território em processo de titulação como quilombola da comunidade Linharinho, no Município de Conceição da Barra, no estado do Espírito Santo.

Verifica-se uma maior representação dos casos de conflitos fundiários urbanos entre os Incidentes de Solução de Conflitos. Os casos de conflitos fundiários urbanos se dividem basicamente entre dois tipos: ocupações durante a pandemia em empreendimento do Minha Casa e Minha Vida (MCMV) e comunidades localizadas em imóvel da União Federal, como sistematizado na tabela abaixo:

**Tabela 3: Tipos de conflitos Fundiários Urbanos**

<b>Tipos de Conflitos Fundiários Urbanos</b>	<b>Quantidade</b>
Ocupações recentes em PMCMV	02
Comunidades consolidadas em áreas da União	04

Fonte: Elaboração das autoras

Ocupações durante a pandemia da covid-19 em imóveis do Minha Casa e Minha Vida (MCMV) envolvendo a Caixa Econômica Federal (CEF) foram a Ocupação Novo Horizonte em 2021 no Município fluminense de Campos dos Goytacazes e a ocupação no Residencial Limão, no Município de Cariacica, no estado do Espírito Santo.

Os outros tipos de conflitos urbanos dizem respeito a comunidades antigas já consolidadas localizadas em áreas públicas da União Federal, como o caso da comunidade do Horto Florestal, na zona sul do Rio de Janeiro, das famílias residentes às margens da BR-040 no Município de Petrópolis, das famílias residentes em área do INSS, no Município de Teresópolis e das famílias residentes na Praia do Gaegos, na Ilha do Governador, no Município do Rio de Janeiro, todos no estado do Rio de

Janeiro. Percebe-se que a Comissão tem admitido ocupações antigas consolidadas e recentes ocorridas durante a Pandemia da Covid -19.

Também, foi verificado que a Comissão tem admitido casos que já transitaram em julgado e estão em fase de execução da sentença, pois como estabelece o art. 4º § 2º da Resolução nº 510/23 do CNJ “a qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional” (CNJ, 2023).

Após essa primeira etapa de admissão dos Incidentes de Solução dos Conflitos pela Comissão, os juízes relatores deverão convocar as reuniões e audiências de mediação de conflitos e realizar inspeções judiciais nas áreas com o objetivo de contribuir na busca de solução para os conflitos fundiários.

A criação da Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários do TRF 2a Região, assim como a Resolução nº 510/2023, apontam para a construção de uma nova cultura jurídica no trato com os conflitos fundiários. Entretanto, apenas no processo será possível verificar se de fato a referida comissão irá, nos casos concretos, atuar no sentido de se constituir em espaço de articulação dos órgãos fundiários com o objetivo de resolver os graves problemas fundiários fluminenses, frutos da ausência de democratização da terra e da concretização de políticas públicas de habitação por interesse social, da titulação de território quilombolas e da Reforma Agrária.

Importante destacar que, atualmente, ao menos 12.334 famílias estão ameaçadas de remoção forçada no Município do Rio de Janeiro em ação junto à Justiça Estadual do Rio de Janeiro (LABÁ, 2023). No estado do Espírito Santo, são mais de 3.700 famílias ameaçadas de remoção forçada (DESPEJO ZERO, 2023). Muitas dessas famílias estão ameaçadas por ações possessórias que tramitam tanto na Justiça Estadual como na Federal. Alguns desses conflitos já chegaram na CSF do TRF da 2a Região como analisado neste artigo.

Esse cenário demonstra a importância das Comissões de Conflitos Fundiários no território fluminense. Como apontam Alves, Carvalho, Rios (2021) a magistratura fluminense majoritariamente não suspendeu os despejos durante a crise sanitária, mesmo com as orientações das autoridades de saúde para que as pessoas ficassem em casa. Durante a pandemia da Covid-19, só no estado do Rio de Janeiro, foram quase 6 mil famílias despejadas (DESPEJO ZERO, 2023).

Os magistrados fluminenses mantiveram o padrão decisório, marca da magistratura brasileira nas ações possessórias, qual seja: a prevalência da análise do direito de propriedade em detrimento da posse e da moradia e, a ausência de audiências de mediação e conciliação de conflitos e inspeções judiciais nos conflitos coletivos, mesmo com a previsão do artigo 565 do CPC. (MILANO, 2017; INSPER, 2021; QUINTANS, 2005).

Desta forma, existe a reivindicação dos movimentos sociais de luta por terra e moradia no Rio de Janeiro que as Comissões de Conflitos Fundiários atuem como espaços de escuta e busca de solução para os históricos conflitos fundiários no território fluminense (QUINTANS; VIEIRA; TAVARES, 2023).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscou-se no presente artigo analisar, a partir da ADPF nº 828 e da Resolução nº 510/2023, do CNJ, a criação da Comissão Regional de Soluções Fundiária do TRF2.

No decorrer da pandemia, os desafios para os movimentos sociais urbanos e rurais se intensificaram, seja pelos aspectos econômicos que uma crise sanitária impõe aos trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis, seja pela manutenção de remoções forçadas em plena pandemia, impondo às famílias removidas a permanência em aglomerações sem nenhum amparo no plano da saúde.

A atuação por dentro do sistema de justiça, especificamente com a ADPF nº 828 trouxe fôlego para os movimentos sociais, pois possibilitou colocar no cenário da disputa uma prevalência para temas como dignidade e saúde, em detrimento dos direitos de propriedade, tão sacralizados em um judiciário ainda profundamente patrimonialista.

Se, na perspectiva dos movimentos sociais que lutam pelo acesso democrático à terra e à moradia, a ADPF nº 828 possibilitou a disputa numa arena que frequentemente lhe é refratária, como o é o poder judiciário, por outro lado, os condicionamentos iniciais que vinculavam as decisões liminares ao período da pandemia, criavam alertas de que passado o período mais grave da pandemia, poder-se-ia vivenciar uma crise social com uma série de despejos represados no sistema judicial.

A decisão final na ADPF nº 828 trouxe a disputa para os poderes judiciários, na medida em que estabeleceu um novo parâmetro pós pandemia para a resolução dos conflitos. Tanto é assim, que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) vem buscando, por meio de ações no STF, reverter a abrangência apenas para as áreas urbanas, buscando impor, inclusive com sua força no Congresso, retirar as disputas rurais dessa modulagem.

Tal modulação foi emoldurada pelo CNJ ao estabelecer na Resolução nº 510/2023 a criação de comissões mediadoras para os conflitos fundiários.

No Rio de Janeiro, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 e da Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242, criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF). A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da

Comissão de Conflitos Fundiários, denominando o referido órgão como Comissão de Soluções Fundiárias (CSF).

Ainda se está em uma fase inicial, onde a Comissão vem analisando as demandas e julgando a admissibilidade dos incidentes de Solução de Conflitos Fundiários, portanto, está se estabelecendo a moldura interpretativa na definição dos conflitos que passarão pelo exercício da comissão mediadora.

Há muitas expectativas dos movimentos sociais ligados à Campanha Despejo Zero no território fluminense, de que de fato, essas Comissões atuem como mediadoras para a busca de soluções dos conflitos fundiários, chamando os órgãos fundiários responsáveis pelas políticas públicas, com o objetivo de resolverem o problema de fundo desses conflitos (QUINTANS, VIEIRA, TAVARES, 2023).

Aposta-se na possibilidade da renovação interpretativa, que venha calcada na Constituição de 1988, que adjetivou nossa democracia ao assegurar uma série de direitos fundamentais, como a moradia, a terra e a função social. Direitos que asseguram a dignidade humana.

Em um país como o nosso, onde o passado se demarcou pela escravidão, pelo extermínio dos povos originários, indígenas e africanos, pela negação do direito à terra, um passado ainda marcado em nosso presente (vide as tentativas de imposição de marcos temporais), a criação dessas Comissões pode significar a possibilidade de um direito insurgente, silenciado por uma dimensão do direito de propriedade violador, que contrariando a Constituição, ainda é lido pelo nosso Poder Judiciário como absoluto.

## REFERÊNCIAS

Agência Câmara de Notícias. Encerrada sem votar relatório, CPI do MST motiva troca de acusações entre governistas e oposição. **Agência Câmara de Notícias**, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1002310-encerrada-sem-votar-relatorio-cpi-do-mst-motiva>. Acesso em: 30 set. 2023.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, ano 2021. p. 2147–2173.

BRUNO, Regina *et. al.* **Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder**. Seropédica: Mauad X, 2009. 284 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 510** de 26 de junho de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei 14.216/2021** de 07 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm). Acesso em: 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Petição 59702/2021 - Pedido de ingresso como amicus curiae na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segundos Embargos de Declaração no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Petição de Oposição de Embargos de Declaração (96427/2022), de 08 de dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Segundos Embargos de Declaração no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão de 03 de mai. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência. ADI/7425. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Petição Inicial (80623/2023) de 02 de ago. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6704468>. Acesso em: 30 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359285428&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Resolucao nº TRF2-RSP-2023/00024**, de 15 de junho de 2023. Disponível em: <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2023-00024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMISSÃO de Soluções Fundiárias do TRF2 em ação: grupo atua em nove casos, envolvendo milhares de famílias. **Portal TRF2**, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-em-acao-grupo-atua-em-nove-casos-envolvendo-milhares-de-familias/#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20Fund%C3%A1ria%20do%20TRF2,a%20ju%C3%ADza%20federal%20Marcella%20Brand%C3%A3o>. Acesso em: 29 nov. 2023.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia. Disponível em <https://mapa.despejozero.org.br>. Acesso em: 30 set. 2023.

FRANZONI, Julia (org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022. 147 p.

GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Osvaldo. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. **Suprema – Revista de estudos constitucionais**, Brasília. v. 3, n. 3, ano 2023. p. 323-352.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 488 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022 - Primeiros Resultados**. Brasil. IBGE, 2023. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>. Acesso em: 15 de set. 2023.

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.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. **Reforma agrária popular e a luta pela terra no Brasil**. Dossie nº 27, 2020, Disponível em: [https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2020/04/20200328\\_Dossier-27\\_PT\\_Web.pdf](https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2020/04/20200328_Dossier-27_PT_Web.pdf). Acesso em: 30 set. 2023.

LABA. **Laboratório de Direito, Espaço e Política**. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/CtH3RG7JhyO/?igshid=MzRIODBiNWFIZA%3D%3D&img\\_index=1](https://www.instagram.com/p/CtH3RG7JhyO/?igshid=MzRIODBiNWFIZA%3D%3D&img_index=1). Acesso em: 30 set. 2023.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010. 288 p.

MCADAM, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**. São Paulo, 76, pp. 11-48. 2009. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a02.pdf). Acesso em: 30 set. 2023.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. 278 p.

NEDER, Gizlene. Cidade, identidade e exclusão social. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3. p. 106-134. 1997. Disponível em: [https://www.historia.uff.br/tempo/artigos\\_dossie/artg3-5.pdf](https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg3-5.pdf). Acesso em: 11 set. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

\_\_\_\_\_, 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, ano 2023. p. 283-322.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A cidadania dilacerada. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 37, p. 131-148. 1993. Disponível em:

<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/37/Jose%20Vicente%20Tavares%20dos%20Santos%20-%20A%20Cidadania%20Dilacerada.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. **A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista**: disputas sobre o direito a partir da Constituição brasileira de 1988. 2012. Tese. (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Seropédica, RJ. 2012.

## AUTORAS

### **Fernanda Maria da Costa Vieira**

Doutora pelo CPDA/UFRRJ com doutorado sanduíche pelo Centro de Estudos Sociais - Universidade de Coimbra (CES/FEUC), em 2010. Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2004). Atualmente é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no Núcleo de Estudo em Direitos Humanos e Políticas Públicas (NEPP/DH). Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos. Integrando a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É associada ao Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS) desde sua fundação.

**E-mail:** [ferneppdh@gmail.com](mailto:ferneppdh@gmail.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-3606-3877>

### **Ana Claudia Diogo Tavares**

Professora adjunta do NEPP-DH da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) da UFRJ. Possui doutorado pelo CPDA/UFRRJ (2012), com período sanduíche no CES/FEUC, mestrado em Sociologia e Direito (2007) e graduação em Direito (2004), ambos pela UFF. Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos, integrando a Renap. É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É co-líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais.

**E-mail:** [anaclaudiatavares@yahoo.com](mailto:anaclaudiatavares@yahoo.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-6272-6187>

### **Mariana Trotta Dallalana Quintans**

Professora Associada II da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do PPDH/UFRJ. Doutora pelo CPDA/UFRRJ, com doutorado sanduíche no CES/FEUC, de janeiro a agosto de 2010. Possui graduação (2002) e mestrado em Direito (2005) pela PUC do Rio de Janeiro. Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos. Integrando a Renap. É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. Também é co-coordenadora do curso de formação de Promotoras Legais Populares (PLP/UFRJ). É co-líder do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais. É associada ao IPDMS desde sua fundação. É Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ desde 2023.

**E-mail:** [marianatrottafnd@gmail.com](mailto:marianatrottafnd@gmail.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>