

ARTIGOS

A COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DA RESOLUÇÃO N. 510 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

THE REGIONAL COMMISSION FOR LAND SOLUTIONS OF RESOLUTION N. 510 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE: REFLECTIONS BASED ON THE EXPERIENCE OF THE COURT OF JUSTICE OF PARANÁ

Fernando Antonio Prazeres

Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias e Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná

Lucas Cavalcanti da Silva

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Processual Comparado da UFPR. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná.

Resumo: Apresenta aspectos práticos e jurídicos do funcionamento das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias criadas pela Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, a partir da construção de tal estrutura no Tribunal de Justiça do Paraná. Inicia-se por apresentar os fatos que justificaram a criação da Comissão paranaense e que recomendam abordagem diferenciada do processo em se tratando de conflitos fundiários. Busca-se identificar a natureza jurídica das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, bem como dos atos decorrentes de sua atuação: visita técnica, mediação e planejamento de ordens de reintegração. O trabalho utiliza o método dedutivo e conclui que aquelas Comissões são estruturas de apoio ao juiz baseadas na cooperação judicial e na necessidade de gerenciamento mais adequado dos conflitos fundiários.

Palavras-Chave: Resolução CNJ n. 510/2023. Gerenciamento processual. Cooperação judiciária. Soluções consensuais. Conflitos fundiários.

Abstract: This article presents practical and legal aspects of the functioning of the Regional Commissions for Land Solutions created by Resolution n. 510/2023 of the National Council of Justice, based on the construction of such a structure in the Court of Justice of Paraná. It begins by presenting the facts that justified the creation of the Paranaense Commission and that recommend a differentiated approach to the process when dealing with land conflicts. The aim is to identify the legal nature of the Regional Commissions for Land Solutions, as well as the acts resulting from their performance: technical visit, mediation and planning of reintegration orders. The work uses the deductive method and concludes that those Commissions are support structures for the judge based on judicial cooperation and on the need for more adequate management of land conflicts.

Keywords: Resolution n. 510/2023 of the CNJ. Case management. Judicial cooperation. Alternative resolutions. Land conflicts.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa do Tribunal de Justiça do Paraná de criar, em 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários, responsável pela mediação de conflitos possessórios coletivos judicializados, concebeu uma nova forma de atuação do Estado-juiz em processos cuja complexidade vai além das questões jurídicas neles debatidas.

O sucesso alcançado pela Comissão, seja pela construção de diversas soluções de consenso, seja pela garantia do cumprimento de ordens de reintegração de posse sem o uso de violência, fez dela referência no tratamento de conflitos possessórios coletivos urbanos e rurais. De fórmula local, a constituição de Comissão de Conflitos Fundiários passou a ser mandatória a todos os tribunais do país por decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828, além de ser destacada, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o prêmio “Conciliar é Legal”, como boa prática no tratamento de demandas complexas. O mesmo Conselho Nacional de Justiça, a partir daquela decisão da Suprema Corte, editou a Resolução CNJ n. 510/2023, que regulamenta a criação das chamadas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias nos tribunais e institui

diretrizes de seu funcionamento no âmbito das ações possessórias e petitórias.

Esse novo modelo de atuação do Estado-juiz nas ações possessórias e petitórias coletivas, ainda que baseado na voluntariedade própria das iniciativas de mediação, acaba por impactar o procedimento e a forma de atuação dos atores processuais, do que surgem algumas perguntas a respeito da natureza da Comissão de Soluções Fundiárias, de suas incumbências no curso do processo e da sua relação com aqueles atores.

O presente trabalho intenta delinear alguns aspectos práticos e jurídicos do funcionamento da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, tendo por referência o caminho percorrido para a construção de tal estrutura no âmbito do Tribunal de Justiça do Paraná. Para tanto, apresenta-se, brevemente, o pano de fundo que justificou a criação da Comissão paranaense e que recomenda uma nova abordagem do processo civil em se tratando de conflitos fundiários. Na sequência, busca-se desvendar a identidade jurídica da Comissão Regional de Soluções Fundiárias para, por fim, em cotejo com as disposições da Resolução CNJ n. 510/2023 (para isso citadas ao longo deste artigo), descrever a dinâmica de seus momentos

de atuação: a visita técnica, a mediação e o planejamento de ordens de reintegração.

2. O LUGAR DO PROCESSO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

No Município de Pinhão/PR, em 2017, famílias que ocupavam determinada área há 20 anos foram removidas do local, sem tempo hábil para a retirada de seus pertences e sem pista sobre seus destinos. No ato, as casas que lá existiam foram derrubadas, assim como uma pequena construção usada como escola e a igreja da comunidade. Nem a cruz que indicava a existência da igreja resistiu, e foi deixada para cumprimento de decisão judicial que, cinco dias depois, haveria de ser reformada pela instância superior.

Dois anos depois, cavalaria, helicóptero, bombas de efeito moral e balas de borracha deram o tom da retirada de grande contingente de pessoas de uma área rural em Querência do Norte/PR. Sem terem para onde ir, as pessoas foram abrigadas no ginásio de esportes do Município, e sua manutenção pela Prefeitura consumiu, em poucos dias, o orçamento da assistência social prevista para o ano. Também em 2019, em Alvorada do Sul/PR, cerca de 40 famílias foram colocadas em caminhões destinados a transporte de animais e

abandonadas na beira da estrada, forma que foi encontrada para o cumprimento de ordem de reintegração de determinada área, a qual restou sem uso efetivo após a execução da medida.

Essas tragédias humanas, que se somam a tantas outras ocorridas pelo país, tornaram evidente a necessidade de correção de rumos na condução das ações possessórias e petitórias que envolvem significativo contingente de pessoas. Percebeu-se que tais experiências desastrosas eram fruto, dentre outras questões, da insuficiência da abordagem tradicional do processo civil bilateral no trato dos conflitos fundiários coletivos, ou ao menos em parte considerável deles, bem assim da falta de planejamento adequado para a execução das ordens advindas do processo.

As disputas por espaços urbanos e rurais são históricas no Brasil e estão longe de serem superadas. As discussões técnico-jurídicas travadas em ações possessórias ou petitórias coletivas são apenas a ponta visível de um iceberg, cujas bases estão firmadas em temas que tocam políticas de cidadania, habitação, urbanismo e meio ambiente, para as quais o processo civil tradicional não foi criado para resolver.

Por isso é importante compreender o lugar do processo nos conflitos fundiários coletivos, isto é, o que uma demanda judicial possessória ou petítória pode oferecer na busca de solução adequada de um conflito fundiário coletivo, notadamente quando o foro de discussão das questões nele envolvidas acaba sendo transferido para o sistema de justiça.

E para essa compreensão contribui o Comentário Geral n. 7 da Organização das Nações Unidas (ONU) a respeito do conteúdo do art. 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que foi ratificado pelo Brasil. Trata-se de documento que revela a interpretação que a ONU confere àquele dispositivo do Pacto, o qual define o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive por meio de moradia adequada.

No que é pertinente aos conflitos possessórios judicializados, o Comentário Geral n. 7/1997 da ONU assevera que a proteção processual adequada e o devido processo legal são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, considerando como proteções processuais adequadas nos conflitos fundiários, entre outras medidas: oportunidade de consulta às autoridades pelos

afetados pela decisão; notificação adequada àqueles afetados pela decisão de despejo; presença de representantes de diversos setores do Estado durante o despejo; proibição de que os despejos ocorram em condições climáticas particularmente adversas ou à noite, a menos que as pessoas afetadas consentam de outra forma; prestação, sempre que possível, de assistência judiciária às pessoas que dela necessitem para obterem reparação junto aos tribunais (ONU, 1997, 15, tradução livre).

15. Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both the International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include: (a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts. (ONU, 1997).

No âmbito nacional, foi editada a Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), que ressoa o contido

no documento da ONU e traz disposições a serem observadas nas ações que versam sobre conflitos fundiários coletivos para garantir sua adequação à complexidade que lhes é inerente¹. Nesse passo, a Resolução n. 10/2018 do CNDH prevê espaço de oitiva ativa dos envolvidos na demanda, atos voltados à mediação do conflito e a realização de assembleias preparatórias para os atos de despejo e remoção de pessoas, os quais devem observar garantias mínimas.

A maximização do contraditório das pessoas envolvidas, o prestígio às soluções consensuais e os cuidados com o cumprimento das ordens de despejo devem se somar à abordagem estrutural típica de demandas policêntricas e complexas, como aquelas que envolvem ações possessórias/petitórias coletivas, dificilmente resolvidas por um provimento *pro et contra* e sem a intervenção de outros órgãos estatais (Silva e Mazini, 2022). A necessidade de adoção de medidas propositivas com o objetivo de acomodar o impacto social que emergirá da decisão de remoção de pessoas reclama do Poder Judiciário a tomada de providências capazes de ajustar sua atuação às exigências próprias de um conflito que,

como dito linhas acima, envolve questões para além de discussões técnico-jurídicas, porque tocam temas estruturais da organização social (direitos fundamentais ligados à dignidade, moradia, meio ambiente e cidades).

E é daí que se diz ser o processo estrutural, ou a abordagem estruturante da atuação jurisdicional, o caminho adequado para o tratamento da matéria. A abordagem voltada à correção de rumos de determinada prática ou instituição para a promoção de direitos ou valores constitucionais, tônica do processo estrutural, indica o lugar do processo nos conflitos fundiários. Afinal, a partir da abordagem estruturante pode ser dado início à correção de desconformidades em políticas públicas ou em atuação de órgãos públicos ou privados que de alguma forma interferem na relação entre posse, propriedade e direito social à moradia, marca dos conflitos fundiários coletivos.

Registre-se que a abordagem estrutural por meio do processo civil não deve ser encarada como última alternativa ou medida de exceção. Na lição de Owen Fiss (1978), o correto é afastar qualquer concepção hierárquica de remédios

¹ Sobre a compatibilidade da Resolução n. 10/2018 do CNDH com o processo civil, ver Silva e Mazini (2023).

processuais, dando espaço para uma avaliação do contexto das vantagens e desvantagens de cada forma de processo.

Argumentarei que a visão tradicional dá lugar a uma concepção não hierárquica de soluções, a partir da qual não existe uma solução ótima presumida, mas sim uma avaliação específica do contexto das vantagens e desvantagens de cada forma de processo. Não há necessidade de se afirmar a inadequação de soluções processuais alternativas antes que a ferramenta pertinente esteja disponível; ao mesmo tempo, a superioridade de determinada medida não deve ser presumida, mas sim dependente da análise das suas vantagens técnicas e do sistema de alocação de poder que ela implica (Fiss, 1978, p. 6, tradução nossa).

A atuação do processo civil tradicional, bipolarizado, pode e deve ser levada a efeito se ela se mostrar como o melhor caminho para a solução do conflito. Ao revés, se as ações possessórias coletivas revelam lide cujo tratamento adequado foge por completo das potencialidades do processo tradicional, o processo estruturante deve ser erigido como caminho natural para guiar a atuação dos atores processuais se suas vantagens preponderarem sobre suas desvantagens.

Quando se fala em abordagem estrutural a partir do processo, torna-se tranquila a concepção de que, durante sua tramitação, qualquer órgão público ou privado com capacidade institucional para resolução do conflito deve ser ouvido e chamado a colaborar para o desenho da melhor solução.

Exatamente porque se pretende a correção de desconformidades, todos que delas participam e todos que sobre ela podem intervir têm espaço de atuação no processo.

O lugar do processo nos conflitos fundiários coletivos impõe, então, soluções que façam do Poder Judiciário órgão que fomenta o debate com outros segmentos do Estado e da sociedade comprometidos com a questão fundiária e que lança mão de instrumentos de maximização de soluções consensuais e da participação dos envolvidos no litígio.

3. O LUGAR DA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS NO PROCESSO

A Comissão Regional de Soluções Fundiárias é uma estrutura de apoio ao juiz na condução das ações que versem sobre conflitos fundiários coletivos, em atividade típica de cooperação, oferecendo-lhe suporte para a prática de atos de mediação do conflito, interlocução com órgãos públicos e entidades privadas, conhecimento do local do litígio e condução da reunião de preparação para o cumprimento das ordens de reintegração e despejo, previstos na Resolução CNJ n. 510/2023.

A criação de estruturas jurisdicionais e administrativas no âmbito dos tribunais com o escopo de prestar apoio ou assessoria à atividade

judicante não é mais novidade no Brasil e nos demais sistemas de justiça espalhados pelo mundo; pelo contrário, reflete a necessidade de promover o gerenciamento adequado do processo (case management) e das estruturas judiciárias (court management), em uma nova abordagem do princípio da eficiência.

Passam a ditar a tônica das atividades do juiz e da administração judiciária tanto a gestão ativa do caso, do ponto de vista formal e material, conformando o procedimento para dele extrair todas as suas potencialidades e alcançar suas finalidades (case management) (Alves, 2019, p. 208-220), quanto a organização institucional do Poder Judiciário para, tendo em vista os recursos materiais e humanos de que dispõe, conceber a competência de seus órgãos internos e de seu funcionamento com certa capacidade de flexibilização para garantir eficiência no tratamento dos processos (court management) (Pérez Ragone, 2018, p. 258; Cabral, 2019, *passim*).

Nesse contexto, é possível pensar em novos arranjos institucionais para atendimento, de forma ótima, das demandas do Poder Judiciário. Antonio do Passo Cabral (2019, p. 51-52), ao tratar das possibilidades de court management, cita a criação de grupo de

juízes itinerante com atribuição de atuação em casos complexos ou específicos, mirando experiências de países como a Holanda e a Lituânia.

A ideia aqui é garantir a mobilidade funcional com maior flexibilidade na gestão das estruturas judiciais, permitindo aos juízes deslocarem-se de juízo em juízo para analisar processos muito especializados ou auxiliar juízos sobrecarregados, atuando em conjunto com o juiz que preside esses processos. Dessa forma, sem excluir o juiz a quem o caso foi originalmente atribuído, possibilita-se uma atuação mais eficiente em termos de qualidade. No sentido aqui defendido para a constituição de grupos de juízes itinerantes especializados, existem algumas boas práticas em direito comparado que podem servir de referência. Na Holanda, por exemplo, existe uma experiência bem sucedida com mecanismos desta natureza com a possibilidade de transferência de juízes de um tribunal para outro se os comitês de gestão de ambos os tribunais de recurso consentirem. Também está prevista a possibilidade de “juízes itinerantes” julgarem determinados tipos de ações em diversas localidades, podendo realizar a solução conjunta de demandas envolvendo múltiplas ações sobre a mesma questão de direito ou de fato. Na Lituânia, foi também comunicada a possibilidade de reafetação de juízes e de transferência de competências para outros tribunais com base na eficiência, quando se provar que o caso será resolvido de forma mais rápida e econômica no tribunal do cessionário (Cabral, 2019, p. 51-52, tradução nossa).

Essa, aliás, aparenta ser a lógica da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 828. Ao estabelecer regime de transição para a retomada das ordens de despejo e reintegração de posse, a Suprema Corte determinou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias como “órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não

poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências” (Brasil, 2022, p. 9). E assim determinou ao constatar que atos como a audiência de mediação e a visita ao local “permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema” (Brasil, 2022, p. 11), colaborando para que o juiz “tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas” (Brasil, 2022, p. 12), ou seja, que a Comissão serve de mecanismo para melhor gerenciamento do conflito (case management).

Lembre-se, ademais, que a Resolução CNJ n. 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, prevê, em seu rol não taxativo de atos de cooperação, tanto a efetivação de medidas e providências referentes a práticas consensuais de resolução de conflitos quanto a intervenção no processo, ainda que em viés consultivo, de qualquer órgão do Poder Judiciário (incluindo comitês, comissões e grupos de trabalho instituídos em seu âmbito).

Assim, a partir das novas concepções decorrentes do case e do court management, bem como da regulamentação do CNJ a respeito dos atos de cooperação, fica fora de dúvida que a atuação cooperativa para uma melhor prestação jurisdicional deve se dar por todas as unidades que integram a intimidade da estrutura do Poder Judiciário e que sintetizam um plexo de competências (Mello, 2005, p. 130-131), tal como as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias.

A Comissão de Soluções Fundiárias não tem atribuição jurisdicional, tampouco qualquer poder de influência na tramitação do processo. A condução do feito sempre estará a cargo do juiz, em colaboração com as partes e demais interessados. A missão da Comissão de Soluções Fundiárias, como estrutura de apoio, é aprimorar a cognição do juiz sem pretender exercer influência em seu convencimento, contribuindo para adequar a prestação jurisdicional à complexidade das demandas que envolvem conflitos fundiários coletivos.

Com efeito, é preciso lembrar que o objeto da cognição do juiz não se limita ao objeto do processo e, em demandas complexas e policêntricas, exige-se do julgador visão mais abrangente da natureza e das implicações do

conflito. Como pondera Antonio do Passo Cabral (2021, p. 566):

[...] nesses litígios, o órgão decisor deve ser capaz de construir uma visão completa do conjunto e aquilatar o mosaico de interesses variados que perpassam a compreensão do conflito. A possibilidade de bem resolver essas disputas raramente se verifica no âmbito da jurisdição [...] (Cabral, 2021, p. 566).

A partir daí, é salutar e recomendável que o juiz tenha apoio de estruturas capazes de lhe dar a real dimensão do conflito, possibilitando que sobre ele tenha cognição adequada, entendida como a cognição tecnicamente melhor, mais rica em conhecimento de todos os assuntos envolvidos na lide, jurídicos ou não. Como aponta Fernanda Vogt

(2020, p. 189), a cognição adequada depende diretamente de atributos do sujeito que conhecerá as questões, como especialização e experiência prévia, e é ela, a cognição adequada, que justifica a sua cisão, que nada mais é que a divisão entre aquilo que cada um pode conhecer melhor.

Bem por isso, contar com uma estrutura de apoio especializada em conflitos fundiários, que se mobiliza para compreender aspectos técnicos, políticos, sociais e jurídicos do tema; conhecer o local do litígio (art. 1º, §4º, VI, da Resolução CNJ n. 510/2023)²; manter interlocução com as pessoas e as entidades envolvidas (art. 1º, §4º, IV)³; e convocar os órgãos públicos com capacidade institucional para o trato da matéria (art. 1º, §4º, II e VII)⁴ resulta em melhor gerenciamento do processo e em cognição mais adequada para o juiz, que nem sempre disporá de tempo para tais diligências ou preparação para compreender a fundo todas as questões que envolvem o conflito fundiário.

Num raciocínio bem simples, é claro que, para atingir provimentos melhores, o conhecimento do juiz deverá ser o melhor possível, resultando, assim, no que conceituamos ‘cognição adequada’. Novos esquemas de gestão da cognição passam a ser possíveis, seja por transferência para outros juízos, seja por delegação para outros centros extrajudiciais, desde que essa prática leve à cognição adequada, ou seja, a uma cognição mais técnica, na compreensão de que o conhecimento jurídico alcança apenas uma dimensão das

2 Art. 1º O Conselho Nacional de Justiça instituirá Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por 1 (um) Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, que a presidirá, e no mínimo 4 (quatro) magistrados, indicados pela Presidência do CNJ. [...] §4º Os Tribunais devem constituir Comissão Regional de Soluções Fundiárias, no prazo de 30 (trinta) dias, para funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petições coletivas, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos: [...] VI – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos (CNJ, 2020, VI, §4º, art. 1º).

3 V – interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros (CNJ, 2020, IV, §4º, art. 1º).

4 II – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse [...] VII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e demais interessados, elaborando a respectiva ata (CNJ, 2020, II, VII, §4º, art. 1º).

questões discutidas no processo (Vogt, 2020, p. 164).

A experiência vivenciada pela Comissão de Soluções Fundiárias do Paraná mostra que sua intervenção possibilita, entre outras situações, um melhor alcance na cientificação dos ocupantes da área em litígio a respeito da existência de um processo e da necessidade de buscar representação processual, o que evita nulidades processuais e atende ao clamor dos documentos da ONU. Possibilita, ainda, compreensão mais adequada, por meio da interlocução direta com órgãos técnicos, a respeito dos entraves e das consequências de natureza ambiental ou urbanística de determinada ocupação ou de alguma solução consensual concebida pelas partes.

Não é possível desconsiderar, também, que uma comissão composta por, no mínimo, cinco juízes e desembargadores, e integrante de estrutura administrativa de tribunal, acaba por ter maior poder de atração em relação aos órgãos públicos com capacidade institucional para a solução de problemas fundiários e sociais. Vale dizer, a abordagem estrutural muitas vezes necessária para a gestão de conflitos fundiários torna imperativo o chamamento ao processo de diversos atores

A compreensão sobre a atuação da Comissão

públicos e políticos, e esse chamamento acaba por ganhar em eficiência com a intervenção da Comissão, porque ela é capaz de dar maior realce às responsabilidades institucionais e ao necessário debate democrático no processo.

4. A ATUAÇÃO DA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS

A Resolução CNJ n. 510/2023 regulamenta a criação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

A normativa em tela estrutura a atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias tendo por base a experiência do Tribunal de Justiça do Paraná, a qual, por sua vez, consolidou-se pela intervenção da Comissão em três fases distintas: a visita técnica na área objeto do litígio; a mediação com os interessados na busca de soluções de consenso; em caso de insucesso na composição dos interessados, o planejamento para o cumprimento da ordem de reintegração.

Regional de Soluções Fundiárias passa, então,

pela análise de cada uma dessas fases, as quais, apesar de bem identificadas, inclusive quanto ao momento de sua efetivação, podem se interpenetrar em tempo, modo e espaço, a depender das necessidades do litígio em questão.

4.1. A VISITA TÉCNICA

A visita técnica nasce da constatação de que a Comissão precisa compreender a dinâmica e a lógica das ocupações antes de elaborar qualquer plano de colaboração no processo. Entender as pretensões do polo ativo; a motivação do agrupamento de pessoas que compõem o polo passivo da ação possessória; sua origem; suas relações interpessoais e com movimentos sociais; as características físicas do local e suas perspectivas é o ponto de partida para aquilo que a Comissão foi concebida para fazer: propor soluções dialogadas e evitar o uso da violência, estatal ou privada.

É difícil imaginar a construção de solução para qualquer problema sem conhecê-lo minimamente. Mais difícil ainda é conceber que um grupo de magistrados – que não presidem a causa – seja capaz de propor soluções de consenso para demandas de alta complexidade sem ter contato com o local de onde irradiam

os problemas e com as pessoas que suportam suas consequências.

Aliás, a experiência da Comissão paranaense demonstrou que a mediação entre as partes, não raras vezes, começa no próprio ato da visita técnica, quando são descortinadas as possibilidades de consenso entre as partes e as aspirações de cada qual para a solução do litígio.

A visita técnica também é responsável por materializar no processo o que se consignou nos tópicos anteriores a respeito da profundidade e complexidade do litígio fundiário coletivo, que dificilmente se resume a questões jurídicas sobre posse e propriedade. A apresentação de uma visão panorâmica sobre a ocupação e a propriedade objeto do litígio, assim como da movimentação lá existente, é capaz de demonstrar aos atores processuais a gravidade e as consequências da melhor decisão a ser tomada na hipótese, no que diz respeito aos seus efeitos patrimoniais, jurídicos, sociais, econômicos e ambientais. A importância dessa diligência assume contornos mais fortes quando se lembra da impossibilidade de se decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências

práticas da decisão (art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Essa visão a respeito da visita técnica encontra ressonância no que foi disciplinado pelo art. 9º da Resolução CNJ n. 510/2023 do CNJ:

Art. 9º A visita técnica na área objeto de conflito fundiário coletivo, que não se confunde com a inspeção judicial prevista nos arts. 440 e 481 do Código de Processo Civil, é medida que decorre do comando do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal e atende à exigência do art. 2º, § 4º, da Lei Federal n. 14.216/2021, além de se consubstanciar em ato que amplia a cognição da causa pelo Juiz, possibilita melhor tratamento do conflito e favorece a criação de ambiente para conciliação ou mediação (CNJ, 2023, art. 9º).

Nota-se, portanto, que a visita técnica tem por escopo ampliar a cognição do juiz da causa, possibilitar melhor tratamento do conflito e favorecer a criação de ambiente para conciliação ou mediação. E, explicitadas a origem e as razões que justificam a sua realização, torna-se possível diferenciá-la da inspeção judicial, ainda que se reconheçam semelhanças entre uma e outra.

A inspeção judicial é meio de prova que visa a possibilitar o contato direto do magistrado com a pessoa, coisa ou lugar a fim de se esclarecer sobre fato que interfira na formação de seu convencimento (Marinoni, Arenhart

e Mitidiero, 2022, p. 597); sua disciplina está localizada no capítulo atinente às provas no Código de Processo Civil (arts. 481 a 484 do CPC) e está ligada mais propriamente à visão que o julgador tem a respeito das questões de mérito do processo.

A prova e os meios de sua produção são voltados à confirmação da veracidade⁵ de uma dada afirmação de fato feita pelas partes. Como se sabe, a produção da prova torna-se necessária quando se detectam pontos de controvérsia nos enunciados de fato apresentados por autor e réu, cabendo ao juiz o exame acurado do conjunto probatório para a construção fundamentada da sua decisão.

A exigência de racionalidade na fundamentação da decisão vai além da motivação da incidência das normas jurídicas pertinentes ao caso em julgamento, porque também alcança a justificação dos enunciados de fatos tidos por verdadeiros e relevantes para a decisão. Então, a prova também acaba por estabelecer os limites dos conhecimentos que o juiz pode introduzir no processo e utilizar nas decisões, evidenciando que o julgador não pode usar sua própria “ciência” privada sobre

⁵ Esse conceito é apresentado tomando a “verdade” como ideal regulatório do processo. A respeito, ver Silva (2022).

os fatos, que devem ser provados em juízo (Taruffo, 2002, p. 90).

E é nesse contexto que se insere a inspeção judicial. Como meio de prova, ela se presta a validar determinada hipótese (enunciado de fato) para embasar o convencimento do juiz a respeito do que deve ser decidido e permitir que as razões de tal convencimento sejam sindicáveis pelas partes e pela sociedade. Por isso, diz-se que:

[...] o objetivo da inspeção é esclarecer o juiz sobre fato que interesse à decisão da causa. Assim, a inspeção deve ter por objeto necessário e exclusivo a elucidação de ponto de fato controvertido. E o seu objeto deve ser precisamente definido, não podendo ser genérico e indeterminado (Alvim; Didier Jr.; Talamini; Dantas, 2015, p. 1202).

A visita técnica, por sua vez, não diz respeito à confirmação de hipótese ou de afirmação de fato relevante ao mérito da causa, ou seja, não se refere à disputa das partes sobre os fatos e os direitos, cuja depuração final constará da decisão do juiz. A visita técnica é ato preparatório ao ambiente de mediação que se presta a apresentar ao juiz e aos envolvidos no litígio as nuances que circundam as discussões jurídicas e os pontos controvertidos e que, por circundá-los, nem sempre eram objeto de atenção dos atores processuais, apesar de serem muitas vezes fundamentais para a compreensão do litígio.

A Comissão de Soluções Fundiárias, por meio da visita técnica, não tem pretensão de exercer influência no convencimento do juiz a respeito do mérito da controvérsia, mas, apenas, de aprimorar sua cognição e, por conseguinte, melhorar a prestação jurisdicional em demandas de alta complexidade.

O uso da visita técnica se justifica pelas peculiaridades (e dificuldades) próprias da questão fundiária de natureza coletiva e, por pretender apreendê-la, nem sempre é capaz de contar com a definição precisa de seu objeto. Trata-se de ferramenta de fomento à abordagem consentânea aos direitos humanos que se busca conferir aos conflitos fundiários coletivos, notadamente a partir da intervenção estrutural realizada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF n. 828, na atuação estatal (administrativa e judicial) voltada ao tratamento de tais conflitos.

Outro ponto de diferença entre inspeção judicial e visita técnica diz respeito à coercibilidade e às sanções advindas em caso de eventual recusa de participação dos interessados. Enquanto na inspeção judicial fala-se no exercício de presunções em caso de recusa de participação e no emprego de medidas de indução ou de sub-rogação às

partes (art. 400, parágrafo único, do CPC, por analogia) e a terceiros (art. 380, parágrafo único, do CPC) para garantir a execução do ato (Marinoni e Arenhart, 2016, p. 528-529), a visita técnica é realizada a partir de mero convite de comparecimento a todos os envolvidos no processo, sem que se cogite de obrigatoriedade e de sanções derivadas de eventual não comparecimento ou de participação não colaborativa.

Evidentemente, tanto a inspeção judicial quanto a visita técnica devem ser desempenhadas com a observância, por todos os atores envolvidos, dos deveres estabelecidos na lei processual e nas leis de regência das carreiras jurídicas, notadamente os deveres de boa-fé, de lealdade e de urbanidade. Outrossim, tratando-se de ato processual, a visita técnica, assim como a inspeção judicial, pressupõe ampla oportunidade de ciência e participação de todos os interessados na sua produção, sem o que é possível falar-se em nulidade do ato.

Entretanto, o ambiente de produção de prova próprio da inspeção judicial é dotado de maior formalidade e solenidade na sua

documentação, o que não encontra reflexo no ambiente de estabelecimento de diálogo típico da visita técnica, cujos relatórios são produzidos a partir de dados colhidos após livre e consciente aceitação dos envolvidos.

Como anota a doutrina:

A inspeção judicial é ato formal, não podendo ser vista como uma simples 'visita' ao local da coisa ou como uma mera apreciação casual do objeto do litígio. A documentação do ato é imprescindível e, bem por isso, deve ser ele considerado 'inexistente' quando não lavrado o auto demonstrando a diligência. Aliás, o que não constar do auto não poderá servir para fundamentar a sentença, mesmo porque não é prova 'constante dos autos' (Marinoni; Arenhart, 2016, p. 533).

Por certo que, tratando-se de ato processual do qual se extrairá relatório circunstanciado a ser juntado aos autos (arts. 11 e 12 da Resolução CNJ n. 510/2023)⁶, os atores processuais poderão fazer uso de seu conteúdo na construção de seus argumentos de mérito em caso de insucesso da tentativa de composição. Ainda que não seja esse o escopo da visita técnica, é possível que os dados dela extraídos sejam explorados no caso de avanço da instrução processual e alcance da fase de julgamento. O que precisa ficar claro, porém, é que a sua realização não pode ser, a priori,

⁶ Art. 11. O relatório de visita técnica contemplará o conteúdo do modelo que compõe o Anexo II desta Resolução, sem prejuízo do acréscimo de outras informações que a Comissão Regional entender pertinentes.

Art. 12. O relatório de visita técnica será juntado aos autos de processo judicial, sem prejuízo do seu envio a todo e qualquer interessado, preservando-se a imagem e os dados cadastrais de crianças e adolescentes (CNJ, 2023, arts. 11-12).

encarada como produção de prova, porque seu objetivo é inaugurar ambiente de diálogo e mediação, o que fica comprometido com o ar adversarial próprio da atividade de instrução processual.

A inspeção judicial insere-se no campo do direito à prova e reforça o componente processual do direito material de participação na construção da decisão do Estado-juíz. A visita técnica, de seu turno, reforça a natureza substantiva do processo ao aprimorar a atuação judicial e prover ao procedimento mecanismos mais adequados para o tratamento dos direitos em conflito, ecoando o quanto previsto em normativas nacionais e internacionais sobre direitos humanos.

Sobre a íntima ligação entre direito material e direito processual, pontua Pérez Ragone (2017):

Será base do meu argumento que direitos processuais como o 'direito à representação legal', o 'direito a uma audiência', o 'direito à prova', são normativamente defensáveis apenas por referência a uma elaboração completa dos direitos substantivos, já que ambos se implicam. Por esta razão, sustenta-se que o procedimento é intrinsecamente substantivo, e agora devemos também apreciar que os direitos substantivos têm um componente inerentemente processual. A construção do direito substantivo implica pressupostos sobre os procedimentos que melhor garantirão o respeito, a restauração e a concretização do direito substantivo que, se não observados, poderão dar origem a uma distorção do projeto do mandato substantivo (Ragone, 2017, p. 22, tradução nossa).

4.2. A MEDIAÇÃO

Como já exposto, a Comissão de Soluções Fundiárias, no desempenho de suas atividades de órgão auxiliar do juiz da causa, realiza visita técnica ao local do litígio, convidando para esse ato todos os possíveis interessados na solução da causa, ainda que não façam parte da relação processual.

Vem daí o convite para que as partes e seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, representantes do Município onde está localizado o imóvel em disputa, seus órgãos de assistência e de habitação e também o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) acompanhem os trabalhos da Comissão.

Trata-se, na verdade, de um rol meramente exemplificativo, uma vez que, a depender das exigências do caso concreto, outras entidades ou pessoas podem e devem ser convidadas.

No transcorrer da visita pretende-se compreender a lógica, causa e consequências do conflito, de modo a, ali mesmo, iniciar-se uma pré-mediação, criando ambiente propício e adequado ao diálogo franco e respeitoso entre as partes e os demais interessados.

A mediação, como se sabe, é um dos métodos alternativos de solução de conflitos

(art. 1º da Lei Federal n. 13140/2015) que tem por escopo a aproximação das partes mediante a intervenção de um terceiro que busca, com técnicas adequadas, facilitar o diálogo, de forma que construam, elas mesmas, solução de consenso que passe ao largo da solução adjudicada pelo Estado.

Nada obstante, há que se ponderar que a Comissão de Soluções Fundiárias trata de conflitos possessórios de natureza coletiva, muitas vezes envolvendo milhares de pessoas que se abrigam no polo passivo da relação processual, o que demonstra, por si só, a alta complexidade da demanda.

E justamente por conta dessa complexidade é que, para a sessão de mediação propriamente dita, devem ser chamados todos aqueles que, antes convidados para a visita técnica, possam, dentro das suas respectivas competências, colaborar para a construção coletiva de uma solução consensual.

Cabe ao mediador, assim, concitar as partes e os interessados ao diálogo, pavimentando caminhos que permitam a compreensão do litígio e, a partir daí, possibilitar a criação de alternativas viáveis para sua solução.

Avançando para as ações do mediador, deve ele permitir que as partes exponham suas

razões, perspectivas e expectativas quanto ao litígio, cuidando, contudo, para que não se reproduza na sessão de mediação o conflito que já emerge dos autos do processo.

Após a manifestação das partes e de seus advogados, o mediador deve incentivar os demais a colaborar com a mediação e assim contribuir com soluções concretas e factíveis, na medida de suas competências, o que não impede de apontarem outras soluções que não sejam necessariamente afetas às suas áreas de atuação.

Frise-se, por oportuno, que as sessões de mediação costumam ser longas, às vezes com debates acalorados e pouco produtivos, o que demanda pronta intervenção do mediador para a manutenção de ambiente propício ao diálogo. Para isso, aconselha-se a utilização da técnica do resumo, oportunidade em que se faz breve reconstrução histórica do que aconteceu na visita técnica e na própria audiência. Na sequência, as partes devem ser convidadas a refletir sobre as possibilidades de uma solução consensual, ainda que para tanto seja necessária a designação de nova data para dar continuidade ao processo de mediação.

Quanto aos terceiros interessados, sua participação, em linha de princípio, se dá de

acordo com suas competências institucionais. Assim, o representante do Ministério Público pode tratar das questões que envolvem crianças e adolescentes ou, ainda, as de índole ambiental; a Defensoria Pública, que, de regra, atua como *custos vulnerabilis*, pode expor suas preocupações com a população vulnerável a qual, por dever de ofício, deve proteger no âmbito do processo; o Município, dentro de suas competências constitucionais, deve abordar sua política habitacional e social, criando alternativas para viabilizar a manutenção das famílias nas áreas de litígio ou mesmo sugerindo a realocação delas para outro espaço que as acolha dignamente; o INCRA, órgão executor da política de colonização e reforma agrária em âmbito federal, deve propor soluções que visem ao assentamento definitivo das famílias envolvidas nas lides de natureza rural.

Vale lembrar, ainda, que as questões fundiárias de natureza rural e urbana têm peculiaridades que o mediador deve conhecer e respeitar, velando pela intervenção de órgãos que possam efetivamente colaborar para a

solução de consenso. De regra, de nada serve chamar o INCRA para as questões urbanas, como também de nada serve chamar as companhias de habitação municipais para tratar de conflitos rurais.

Todas as técnicas de mediação mais usuais podem e devem ser utilizadas durante a sessão de mediação, sendo de extrema relevância a reunião privada entre o mediador e cada uma das partes (art. 19 da Lei Federal n. 13140/2015), e também com os terceiros interessados. Nas reuniões privadas permite-se a exposição das motivações emocionais que, expostas na presença dos demais interessados, poderiam impedir o sucesso da mediação.

Cabe lembrar que a mediação visa a alcançar solução de consenso em litígio altamente sensível, já que envolve questões complexas, como o respeito à propriedade, ao direito de moradia, ao meio ambiente e à dignidade de centenas ou mesmo milhares de famílias que se abrigam no polo passivo da relação processual.

Como bem pontua Rita de Kassia de França Teodoro (2021),

O estabelecimento negocial reveste-se de utilidade crescente à medida que o número de partes envolvidas no conflito aumenta e a complexidade

dos assuntos se intensifica. Nessa perspectiva é que se ressalta a mediação como principal ferramenta para a solução de controvérsias fundiárias, por sua

própria essência de restabelecimento de diálogo das partes em conflito, atingindo muito mais que um ponto final na questão, mas a paz social pelo diálogo (Teodoro, 2021).

Essa complexidade exige do mediador uma postura mais proativa, apontando soluções viáveis e calcadas em experiências anteriores. Neste senso, é possível construir soluções como a desocupação parcial da área, aquisição do imóvel pelos ocupantes ou por entidades que os represente, sem olvidar a venda direta ao INCRA (Decreto Federal n. 433/1992) e, observados os requisitos legais, a desapropriação judicial (art. 1228 do Código Civil) em caso de constatação de consolidação da ocupação. É possível, ainda, a celebração de negócio jurídico processual (art. 190 do Código de Processo Civil) que trace parâmetros razoáveis para a solução da causa.

Nada obstante todo o esforço empregado na solução consensual do litígio, nem sempre é possível que ela aconteça. Ainda que assim seja, a Comissão de Solução Fundiária não esgota suas atividades, porquanto lhe cabe, ainda, a construção de soluções para que a desocupação ocorra de forma programada, planejada e, se possível, sem a utilização de força pública.

4.3. A PREPARAÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DA ORDEM DE REINTEGRAÇÃO

A Comissão Regional de Soluções Fundiárias também tem o papel de auxiliar o juiz da causa na construção do plano de cumprimento das ordens de reintegração ou despejo, a partir do regramento estabelecido pelos arts. 14 a 16 da Resolução CNJ n. 510/2023, que materializam a preocupação da Resolução n. 10/2018 do CNDH com a fase de execução das decisões judiciais em ações possessórias e petições.

Art. 14. A expedição de mandado de reintegração de posse em ações possessórias coletivas será precedida por audiência pública ou reunião preparatória, na qual serão elaborados o plano de ação e o cronograma da desocupação, com a presença dos ocupantes e seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de assistência social, movimentos sociais ou associações de moradores que prestem apoio aos ocupantes e o Oficial de Justiça responsável pelo cumprimento da ordem, sem prejuízo da convocação de outros interessados.

Art. 15. Os planos de ação para cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou as medidas alternativas à remoção das famílias deverão considerar as vulnerabilidades sociais das pessoas afetadas e observar as políticas públicas habitacionais de caráter permanente ou provisório à disposição dos ocupantes, assegurando, sempre que possível, a inclusão das famílias removidas nos programas de assistência social. § 1º 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. § 2º Os planos de ação, sempre que cabível, deverão dispor sobre os encargos com

transportes e guarda dos bens essenciais que garantem as residências, estabelecendo prazos e ações de desocupação que mitiguem os prejuízos para as pessoas afetadas e que sejam compatíveis com a natureza da ocupação. § 3º O plano de ação poderá prever prazo para desocupação assistida do imóvel objeto do litígio, caso em que deverão ser intimados para o seu acompanhamento os órgãos públicos ligados à política de proteção de pessoas vulneráveis, como Conselho Tutelar, CREAS e secretarias de assistência social e de moradia.

Art. 16. Após a concepção e execução do plano de ação, será expedido o mandado de reintegração de posse, com a recomendação para que o início de seu cumprimento não se dê no período noturno, em feriados ou datas comemorativas e em dias de muito frio ou chuva (CNJ, 2023, arts. 14-16).

Trata-se de fase sensível do procedimento e que ainda gera muitas incertezas sobre a forma mais adequada e crível para sua consecução, notadamente pelas dificuldades operacionais e financeiras para se assegurar eventual realocação de famílias e pela resistência natural dos ocupantes a participar do planejamento de sua própria retirada do local.

A despeito disso, não há dúvidas sobre a importância do planejamento do cumprimento das ordens de reintegração para o respeito dos direitos fundamentais dos envolvidos na disputa, bem como da compatibilidade das disposições acima mencionadas com o processo civil brasileiro:

[a] elaboração de um plano de cumprimento da decisão concessiva de ordem de despejo ou reintegração amolda-se à preocupação com o respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos e não encontra qualquer incompatibilidade com o sistema jurídico processual. Ao revés, a concepção

de planejamento para execução da decisão do juiz tem por escopo garantir sua eficácia e traz para o processo o que, na prática, já era feito e exigido dos órgãos de Estado responsáveis por aquela execução.

Com efeito, a praxe forense é pródiga em exemplos de descumprimento de ordens de reintegração por conta da carência de estrutura dos órgãos de segurança pública e da falta de projeção dos efeitos da execução da medida. O procedimento tem sua marcha interrompida no aguardo do cumprimento da ordem judicial, sem que partes e juiz tenham qualquer noção sobre a forma, o modo e o tempo de sua execução. [...] O transplante do planejamento da forma de cumprimento da decisão reintegratória ou de despejo para os autos, como uma etapa posterior à sua prolação, traz maior efetividade à tutela jurisdicional porque garante ao juiz a posição de planejar, fiscalizar e exigir, em conjunto com partes e órgãos do Estado, a melhor forma de efetivação da sua decisão. [...] A efetividade da tutela jurisdicional também ganha com o planejamento da execução porque possibilita maior controle sobre o respeito aos direitos fundamentais dos atingidos pela decisão. Ao fim e ao cabo, a tutela jurisdicional justa e efetiva só se realiza quando assegura a cada um o que é seu dentro dos padrões da civilidade e de observância da dignidade dos envolvidos no processo. Já vai longe o tempo em que o sistema de Justiça agia sob a égide do *fiat iustitia et pereat mundus* (SILVA; MAZINI, 2023, p. 118).

É preciso destacar que o plano de desocupação é de atribuição do juiz da causa (art. 16 da Resolução n. 10/2018 do CNDH), pois envolverá fixação de prazos, condicionantes e sanções positivas ou negativas que, a toda evidência, não se inserem entre as atribuições e possibilidades de atuação da Comissão. E, no impulso desta fase do procedimento, o juiz poderá adotar posturas diversas: absenteísta (impondo a uma das partes ou ao Poder Público o dever de

apresentar o plano, com fiscalização a cargo da outra parte), colaborativa (atribuindo às partes a responsabilidade de atingir um consenso, atuando como moderador ou nomeando pessoa ou entidade para tal mister), competitiva (pela promoção de espécie de “licitação” de planos de cumprimento, selecionando o que há de mais eficaz em cada um) ou diretiva (arvorando, para si, a tarefa de desenvolver e implementar o plano, a partir de ordens emitidas nos autos)⁷.

A depender da postura adotada pelo juiz e da sua interlocução com a Comissão, esta pode auxiliá-lo na moderação das partes e dos interessados ao longo da construção do plano (postura colaborativa), apresentar-lhe alternativas para a sua construção (postura competitiva) ou, quando menos, conduzir a audiência pública ou reunião preparatória a que faz referência a Resolução CNJ n. 510/2023. Em qualquer caso, este é um momento em que podem se interpenetrar ou se repetir as atividades típicas da Comissão, que poderá, nas negociações do plano de remoção, fazer novo uso das visitas, de rodadas de mediação, reuniões individualizadas etc.

É importante ressaltar que essa atribuição ao juiz de construir o plano de cumprimento das ordens de remoção não é novidade trazida pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça ou criação da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. Em verdade, trata-se apenas de movimento feito para dar cumprimento ao que estabelece o art. 16 da Resolução n. 10/2018 do CNDH, cujo escopo é maximizar o contraditório e garantir o respeito à dignidade das pessoas que sofrerão as consequências da ordem de reintegração.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Comissões Regionais de Soluções Fundiárias da Resolução CNJ n. 510/2023 são estruturas de cooperação para a atividade judicial relacionada a tema complexo e sensível à realidade do país: os conflitos fundiários de natureza coletiva, que dificilmente são equacionados por meio de técnicas processuais tradicionais e do fomento à lógica adversarial.

A atuação do Poder Judiciário por meio de diálogo direto com todos os interessados e todos os órgãos com vocação para o trato de questões fundiárias mostra-se o caminho

⁷ Trata-se de rol de posturas judiciais que podem ser adotadas em intervenções estruturantes do Poder Judiciário em políticas públicas. Acredita-se que o planejamento de ordens de despejo de grande contingente de pessoas, por impactar a rotina de diversos setores da vida pública e privada e direitos fundamentais, acaba por se constituir em tema relacionado ao processo estrutural. A respeito das posturas dos juizes em processos estruturais, ver Violin (2023).

mais adequado ao respeito dos direitos em disputa nos conflitos fundiários coletivos, seja pela construção de soluções de consenso, seja pelo zelo no planejamento de ordens de desocupação. Trata-se de dar o devido peso às consequências sociais, ambientais, políticas e econômicas da decisão judicial e de reconhecer a necessidade de uma abordagem estrutural de processos desse jaez.

As reflexões apresentadas neste artigo revelam que aquelas estruturas traduzem a tendência do Poder Judiciário de encontrar mecanismos que ampliem a eficiência de sua atuação e contribuam para um melhor gerenciamento do conflito, do processo e dos recursos materiais e humanos alocados para o cumprimento de seus misteres institucionais. A concepção de instrumentos de apoio ao juiz tem, hoje, substrato no Código de Processo Civil e em diversas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, além de indicar a preocupação com o respeito às orientações advindas de órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos.

As intervenções das Comissões de Soluções Fundiárias no processo por intermédio de visitas técnicas, sessões de mediação e auxílio no plano de cumprimento de ordens de

reintegração são todas voltadas à construção do ambiente de diálogo e construção de soluções de consenso, e por isso não devem ser encaradas como atos de instrução ou colheita de provas. O apoio à atividade do juiz revela-se, por meio de tais intervenções, na ampliação e qualificação de sua cognição sobre todas as nuances do conflito, bem assim pelo exercício da mediação do conflito por terceiro imparcial, na pavimentação para construção de soluções que escapem da adjudicação.

Os conflitos fundiários coletivos, sejam rurais ou urbanos, são marca na história do Brasil, e sua resolução haveria de se dar em arenas outras que não a judicial. Contudo, uma vez transferidos os debates do tema para o sistema de justiça, torna-se cogente a adaptação de sua forma de atuação para o tratamento adequado daqueles conflitos, e a instituição, pelos tribunais, das Comissões de Soluções Fundiárias, afigura-se como medida consentânea a tal propósito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Tatiana Machado. **Gerenciamento processual no novo CPC: mecanismos para gestão cooperativa da instrução**. Salvador: JusPodivm, 2019.

ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (coord.).

Breves comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015.

BRASIL. **Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 433, 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: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0433.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF.** Direito constitucional e civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. Regime de transição. Referendo da Tutela Provisória Incidental. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual:** flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: RT, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. New trends and perspectives on case management: proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, Pequim, v. 6, n. 1, p. 5-54, 23 abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/20517483.2018.1603636>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 350, de 27 de outubro de 2020.** Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 510, de 26 de junho de 2023.** Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília: MDHC, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_juosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf/view. Acesso em: 30 nov. 2023.

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

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Comentários ao Código de Processo Civil:** artigos 381 ao 484. São Paulo: RT, 2016. v. 7.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado.** São Paulo: RT, 2022. 8. ed.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2005. 18. ed.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais

e Culturais. **General comment 7: the right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions.** 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

PÉREZ RAGONE, Álvaro. El impacto entre lo sustantivo y lo procesal: el puente de la justicia procedimental. In: ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). **O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos: estudos em homenagem a Luiz Guilherme Marinoni.** São Paulo: RT, 2017. p. 21-42.

PÉREZ RAGONE, Álvaro. La revalorización de la eficiencia en la justicia civil. In: CONGRESO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL, 39., 2018, Bogotá. [Anais]. Bogotá: ICDP, 2018. p. 255-295.

SILVA, Lucas Cavalcanti da. Razão do processo e razão no processo. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 814-834, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56679/40720>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Intervenção estruturante nas ações

possessórias coletivas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais.** Salvador: JusPodivm, 2022. 4. ed. p. 702-730.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e processo civil: a necessária harmonia no âmbito das ações possessórias coletivas. **Revista CNJ**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 109-122, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/390/253>. Acesso em: 19 jul. 2023.

TARUFFO, Michele. **La prueba de los hechos.** Tradução para o espanhol de Jordi Beltran Ferrer. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

TEODORO, Rita de Kassia de França. **Regularização fundiária urbana e mediação.** Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos.** Salvador: JusPodivm, 2023.

VOGT, Fernanda Costa. **Cognição do juiz no processo civil: flexibilidade e dinamismo dos fenômenos cognitivos.** Salvador: JusPodivm, 2020.

Fernando Antonio Prazeres

Especialista em Processo Civil pela Universidade de Milão e em Direito Público pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias e Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná.

Lucas Cavalcanti da Silva

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Processual Comparado da UFPR. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná.