



ALTERNATIVAS AO DÉFICIT DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: A ATUAÇÃO DAS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Francisco Trope da Silva Porto¹
Mariana Guimarães de Carvalho²
Mariana Trotta Dallalana Quintans³

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Harvey⁴, o sistema capitalista historicamente se manifesta no espaço através de processos de acumulação por espoliação, marcados pela disputa de territórios com a expropriação e despossessão de povos existentes, transformando essas pessoas em “sem-lugar”.⁵ Sob essa lógica, Harvey⁶ aponta para a adoção de uma dinâmica empreendedorista empresarial nas gestões urbanas a partir do último quartel do século XX, que atualiza a forma de reprodução das cidades em um processo aliado aos ciclos de financeirização do mercado mundial, refletindo no desmonte sistemático das políticas públicas e dos subsídios estatais em função da valorização de iniciativas de capital privado e de uma gestão voltada para os interesses do mercado financeiro em detrimento das necessidades populares.

Maricato⁷ observa que as cidades periféricas absorvem essa lógica de maneira particularmente violenta, uma vez que as dinâmicas mercadológicas da globalização

¹ Graduado em Direito pela FND-UFRJ e mestrando em direito pelo PPGD-UFRJ; chicotrope@gmail.com

² Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFRJ; mariana.guimaraes@fau.ufrj.br

³ Doutora em Direito pelo CPDA-UFRRJ; Professora Adjunta da FND-UFRJ e Professora colaboradora do PPGD-UFRJ; marianatrottafnd@gmail.com

⁴ HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

⁵ ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**, 2015.

⁶ HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005

⁷ MARICATO, Ermínia. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. (orgs). *As metrópoles a questão brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 51-74.



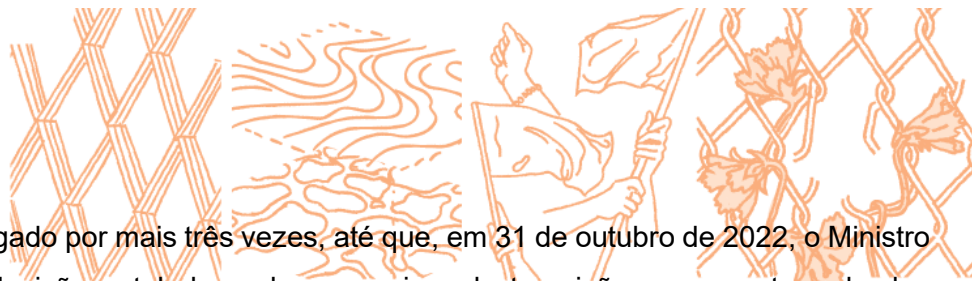
capitalista sobrepostas a sistemas políticos que não consolidaram estruturas garantidoras de direitos universais levam ao aprofundamento das desigualdades socioespaciais existentes. Assim, o caráter patrimonialista da modernização-conservadora que delinea a inserção da América Latina nas dinâmicas globais deturpa a aplicação de instrumentos e normativas contrários aos interesses hegemônicos, especialmente quando estes se relacionam à propriedade da terra, objeto central do poder das elites dessas sociedades.

No contexto pós pandemia de Covid-19, diante da alta do déficit habitacional das classes populares e da intensificação das políticas de austeridade junto ao desmonte das políticas públicas, os Tribunais do país instituíram Comissões de Soluções Fundiárias, constituindo um novo espaço de disputa na luta por moradia digna. O presente trabalho alia a atuação extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin em assessoria a diversas ocupações do Estado e na incidência sobre as Comissões instituídas pelo TJRJ e TRF2, com técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa no levantamento e sistematização de dados sobre os conflitos admitidos pela CSF do TRF-2.

2 A LUTA POR MORADIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E A CAMPANHA DESPEJO ZERO

A Campanha despejo Zero surgiu em 2021 como uma mobilização jurídico-política, fruto da articulação nacional de diversos grupos e instituições, pela suspensão das remoções forçadas durante a pandemia de Covid-19. Na época, observou-se um crescimento exponencial de casos de despejos e ameaças de remoções em função do aumento do ônus da moradia nos orçamentos familiares, enquanto as autoridades de saúde recomendavam o “fique em casa”. A Campanha conquistou a tramitação e aprovação de uma série de medidas que balizaram a garantia do direito à moradia, sendo a tramitação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 uma de suas principais incidências.

A ADPF 828 solicitava, dentre outras medidas, a suspensão de quaisquer tipos de processos e medidas capazes de causar reintegrações de posse e despejos durante a pandemia, sendo parcialmente concedida pelo Ministro Relator Roberto Barroso em junho de 2021, suspendendo despejos, desocupações ou remoções forçadas envolvendo ocupações coletivas por famílias vulneráveis anteriores a 20 de março de 2020 - data do decreto do estado de calamidade pública da pandemia. Graças à incidência da Campanha, o prazo de



suspensão foi prorrogado por mais três vezes, até que, em 31 de outubro de 2022, o Ministro proferiu uma nova decisão estabelecendo um regime de transição para a retomada dos despejos e remoções ora em suspensão, consistente na criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais do país.⁸

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510, instituindo a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e regulamentando a criação e o funcionamento das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, enquanto órgãos a serem instituídos nos Tribunais, em até 30 dias. A Resolução destaca a persecução de “outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos”,⁹ determinando a realização de visitas técnicas, audiências e outros meios de garantia da participação das famílias ameaçadas pelo conflito no processo de resolução, até então inéditos no trato de conflitos fundiários pelo Poder Judiciário.¹⁰

3 A COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF-2

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que abrange os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, criou sua Comissão de Soluções Fundiárias em 25 de novembro de 2022, sendo posteriormente adaptada às diretrizes da Resolução nº 510/2023 do CNJ e pela Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024, passando a atuar de fato em 2023.

Até a data de redação deste trabalho (junho de 2025), a CSF do TRF-2 recebeu 43 casos, sendo 33 originários do Estado do Rio de Janeiro e 10 do Espírito Santo. Desse total, 27 foram admitidos, 14 inadmitidos e 2 casos ainda estão pendentes de julgamento de admissibilidade. A pesquisa realizou uma análise quantitativa dos 27 processos admitidos, a partir da consulta dos autos via site do TRF-2. Identificamos até o momento a realização de 18 visitas técnicas (em dois casos, por mais de uma vez).

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

¹⁰ QUINTANS, M. T. D.; VIEIRA, F. M. C.; TAVARES; A. C. D. **“A Campanha Despejo Zero e a ADPF 828/DF: A luta político-jurídica pela efetivação do direito fundamental à moradia adequada”**. Revista Temática: terras e habitação. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, publicação comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH, p. 159-176. 2024



Como já apontamos em outros trabalhos, as visitas técnicas têm grande relevância na lógica de funcionamento das Comissões por permitir uma aproximação dos magistrados com as pessoas e os territórios envolvidos no conflito. Entendemos que as visitas contribuem para romper com a lógica desterritorializada e descorporificada, que historicamente marca a atuação do Judiciário nos conflitos fundiários coletivos, ao aproximar os juízes dos territórios e dos sujeitos e sujeitas que os habitam.¹¹

Em nossa análise da Comissão do TRF-2, observamos que o tratamento dos casos como coletivos e a provocação de diferentes órgãos públicos e instituições por meio das reuniões e audiências de mediação podem produzir saídas alternativas ao despejo não consideradas previamente, especialmente quando aliado a um contexto político favorável.¹² Todavia, em casos nos quais os órgãos envolvidos não ofereceram alternativas habitacionais reais, a Comissão detém pouco poder e se limitou, quando muito, à formulação de um plano de desocupação minimamente escalonado.¹³

Além disso, o pouco que foi conquistado se vê constantemente ameaçado por grandes grupos econômicos no campo e na cidade, além de forças conservadoras no Judiciário que buscam enfraquecer ou encerrar a atuação das Comissões - a exemplo da ADI 7425 que busca invalidar a Resolução 510 do CNJ.¹⁴

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

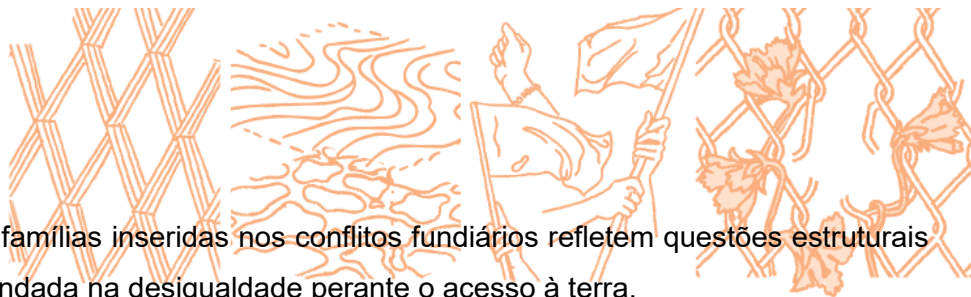
A importância da instauração das Comissões de Soluções Fundiárias se dá pela possibilidade de uma mudança paradigmática na abordagem do Poder Judiciário em conflitos fundiários coletivos. Historicamente, os juízes tendem a reproduzir um posicionamento pautado em uma ideologia proprietária e patrimonialista, característica do campo jurídico na sociedade capitalista, que negligencia o fato de que as condições de vulnerabilidade

¹¹ QUINTANS, M. T. D.; PORTO, F. T. S.; BALDANI, C. C.; CARVALHO, M. G. **Poder Judiciário e conflitos fundiários**: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659-688, jan./jun. 2025

¹² PORTO, F. T. S. **Poder Judiciário e Conflitos Fundiários**: uma análise do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2. Rio de Janeiro: Monografia em Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2024.

¹³ QUINTANS, et al, 2025

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência**. ADI/7425. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2023.



socioeconômica das famílias inseridas nos conflitos fundiários refletem questões estruturais de uma sociedade fundada na desigualdade perante o acesso à terra.

A partir da análise qualitativa e quantitativa, entendemos que as Comissões podem representar, em um momento de vácuo da produção habitacional para as rendas mais baixas, uma possibilidade de pressionar a ação de órgãos públicos a oferecer uma solução concreta ou discutir a permanência das famílias e de ocupações irregulares. Não obstante, sua capacidade de coerção é limitada, e não será suficiente para sanar o déficit habitacional do país diante do persistente desmonte de políticas públicas no estado neoliberal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência. ADI/7425**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2023.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005

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

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

PORTO, F. T. S. **Poder Judiciário e Conflitos Fundiários**: uma análise do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2. Rio de Janeiro: Monografia em Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2024.

QUINTANS, M. T. D; PORTO, F. T. S.; BALDANI, C. C.; CARVALHO, M. G. **Poder Judiciário e conflitos fundiários**: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659-688, jan./jun. 2025

QUINTANS, M. T. D; VIEIRA, F. M. C; TAVARES; A. C. D. **“A Campanha Despejo Zero e a ADPF 828/DF**: A luta político-jurídica pela efetivação do direito fundamental à moradia adequada”. *Revista Temática: terras e habitação*. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, publicação comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH, p. 159-176. 2024

XII CBDU

CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO URBANÍSTICO



IBDU



UnB

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças,
2ª Ed. São Paulo. 2015.