



COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS: UM ESPAÇO DE DISPUTA POR DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA À LUZ DE O DIREITO ACHADO NA RUA

Matheus de Andrade Bueno – UnB

Grupo de Trabalho: GT 1 – O Direito Achado na Rua: Pesquisas e Práticas

RESUMO:

Propõe-se o estudo da instituição das Comissões de Soluções Fundiárias, resultantes da ADPF 828, ajuizada no contexto da campanha “Despejo Zero”. A discussão parte das categorias da escola jurídica de O Direito Achado na Rua, notadamente a capacidade de invenção e instituição de direitos por sujeitos coletivos. Foram analisados atos processuais praticados no âmbito da ADPF 828 e disputas posteriores referentes à efetivação da decisão e da Resolução CNJ nº 510/2023. Concluiu-se que tais Comissões constituem conquistas provisórias que configuram novas arenas de disputa, cuja efetividade emancipatória dependerá da correlação de forças entre sujeitos coletivos, atores institucionais e o latifúndio.

Palavras-chave: O Direito Achado na Rua, Comissões de Soluções Fundiárias, Campanha Despejo Zero, Luta pela terra, ADPF 828.

1. INTRODUÇÃO

A concentração de terras é um aspecto que estrutura historicamente a realidade social brasileira². Além de questões sociais e legislativas, calha mencionar, sob o recorte do presente trabalho, a contribuição do Poder Judiciário para implementar e perpetuar o caráter desigual do acesso à terra, na medida em que grupos sociais vulnerabilizados são historicamente introduzidos no sistema de justiça não por uma atuação processualmente ativa, e sim como polo passivo, réus das ações de reintegração e despejos (QUINTANS; TAVARES; VIEIRA, 2023; ESCRIVÃO FILHO, 2017), sobretudo no contexto de uma jurisdição exercida com base no *in dubio pro latifúndio* ou *in dubio pro status quo* (CORTES, 2017).

Essa realidade histórica é confrontada pelo repertório de ação (TILLY, 1978) de sujeitos coletivos (SOUSA JUNIOR, 2011; CHAUI, 1995). Além dos atos de ocupação, focados na interpelação do Estado a fim de que seja



concretizada a destinação de terras de acordo com o projeto constitucional humanista e emancipatório (ESCRIVÃO FILHO), as práticas de mobilização social alcançaram o Poder Judiciário, concebido, a partir do protagonismo da jurisdição, como uma das arenas de disputa político-institucional para invenção de direitos.

O trabalho tem como foco analisar, no contexto da campanha “Despejo Zero” e sob as lentes de O Direito Achado na Rua (ODANR), o protagonismo dos movimentos sociais na criação de espaços de insurgência dentro do Judiciário, bem como as resistências do latifúndio que caracterizam tais campos como arenas vivas de constante disputa de sentido, função, operabilidade e realização.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho fundamenta-se nas premissas de O Direito Achado na Rua (ODANR), que compreende o Direito como um fenômeno vivo e em transformação a partir da ação dos sujeitos coletivos (SOUSA JUNIOR; CHAUÍ; LYRA FILHO). Dialeticamente, o estudo contrapõe o perfil histórico da jurisdição brasileira — pautado na manutenção do *status quo*, no *in dubio pro latifúndio* e na vulnerabilização processual dos movimentos sociais (QUINTANS; TAVARES; VIEIRA; ESCRIVÃO FILHO; CORTES) — ao repertório de ação coletiva (TILLY; COSTA) na disputa político-institucional por direitos. Assim, sob a perspectiva de conquistas provisórias (FLORES; BUENO), analisa-se a insurgência dos movimentos sociais na criação do procedimento possessório coletivo, no impulso à ADPF 828 e na implementação das Comissões de Soluções Fundiárias.

3. METODOLOGIA

O percurso metodológico parte das categorias e da fortuna crítica da escola jurídica de ODANR, mormente sob o viés da atuação de movimentos sociais (sujeitos coletivos) no espaço público (rua) como ferramenta da instituição e invenção de direitos (achados). Com tais suportes, serão analisados os atos de formação e julgamento da ADPF 828, os contornos da edição da Resolução CNJ nº 510/2023, bem como as ações e reações decorrentes do julgamento realizado



pelo STF e da ainda embrionária experiência das Comissões de Soluções Fundiárias.

4. RESULTADOS/DISCUSSÃO

A construção e funcionamento do Poder Judiciário de modo alinhado aos interesses do latifúndio constituem fenômeno que não foi observado passivamente pelos movimentos sociais, como se nota das lutas sociais no âmbito no processo constituinte (COSTA, 2005). Superando a possível “Constituição dos Notáveis”, os movimentos sociais, diante da efervescência do quadro democrático vivenciado, se apropriaram do processo constitucional e, entre avanços e retrocessos, lograram inscrever direitos e garantias fundamentais, como a exigência de observância da função social da propriedade, regras de política agrária e o direito de acesso à terra. Mais recentemente, no escopo da aprovação do Código de Processo Civil de 2015, os movimentos sociais foram essenciais na reformulação do procedimento de ações possessórias envolvendo litígios coletivos (art. 565), impondo ao Juiz a realização de atos de mediação e medidas jurisdicionais com participação dos sujeitos interessados, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A temática ganhou novos contornos no contexto da pandemia de Covid-19. As recomendações sanitárias indicavam a necessidade de que as pessoas permanecessem em suas casas, evitando maior disseminação do vírus, circunstâncias sensivelmente em risco em caso de ameaças de remoções forçadas.

Diante desse quadro, foi lançada a Campanha “Despejo Zero”, composta por mais de 175 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos. A articulação questionava: fique em casa! Mas que casa? Mesmo com as questões sanitárias, as ordens e ameaças de despejo eram crescentes. Dessa forma, a ampla mobilização social reconheceu que as opressões praticadas pelo Poder Judiciário poderiam ser combatidas por diversas frentes, inclusive pela própria via jurisdicional .

Foi proposta pelo PSOL a ADPF 828. Já no primeiro parágrafo da petição inicial esclarece-se que: “A presente ação responde a demanda e foi elaborada



com a contribuição de entidades de defesa da moradia e de direitos humanos, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST". Assim, o ajuizamento da ADPF por um partido político é menos uma questão de protagonismo dos movimentos sociais e mais uma estratégia para evitar questionamentos acerca da legitimidade processual para fiscalização constitucional abstrata .

Diversas decisões foram proferidas pelo Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, e canceladas pelo Tribunal Pleno. Para as finalidades deste breve trabalho, calha destacar alguns aspectos. A primeira decisão, proferida na ADPF 828 em 03/06/2021, reconheceu a conexão entre risco sanitário e direito à moradia, suspendendo, inicialmente por 6 meses, remoções forçadas de ocupações coletivas, o que abrangia ocupações anteriores e posteriores à pandemia, embora com algumas distinções cuja análise foge do escopo do trabalho.

Essa decisão ensejou resposta do Congresso Nacional via aprovação da Lei nº 14.216, de 7/10/2021. A lei disciplinava procedimentos mínimos, mas enunciava critérios rígidos para caracterização de remoções forçadas e, ainda mais grave, retirava as ocupações rurais do âmbito de incidência da proibição de despejo coletivo, cuja tutela foi novamente abrangida pela segunda decisão proferida na ADPF (31/03/2022). Nota-se, assim, a contraposição entre os interesses da política majoritária e dos grupos vulnerabilizados que submeteram a temática ao STF.

Após seguidas prorrogações, o Plenário do STF determinou a instituição de Comissões de Soluções Fundiárias, de funcionamento permanente e potencial guinada na relação entre movimentos de luta pela terra e jurisdição.

Chamam a atenção, contudo, as reações do setor agropecuário dirigidas ao esvaziamento desses colegiados, como, exemplificativamente: i) a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) opôs embargos de declaração, suscitando que a instituição de tais Comissões deveria ser objeto de análise local dos Tribunais a partir da autonomia de cada órgão, de modo que a decisão do STF não teria caráter vinculante; ii) após a rejeição dos embargos, a CNA ajuizou a ADI 7425, questionando a constitucionalidade da Resolução



(pendente de julgamento); iii) foram criadas algumas Comissões meramente formais e focadas exclusivamente em promover a execução da remoção forçada, sem preocupação com mediação ou autocomposição do litígio coletivo (QUINTANS; TAVARES; VIEIRA, 2023); iv) Comissões instituídas com definição excludente de vulnerabilidade, como a do TJ/MT, que exclui pessoas com carteira assinada ou CNPJ ativo (MI 7503, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/10/2025); e v) risco de desvio de finalidade da Comissão, com uso do órgão como estratégia para adiar a retomada de áreas públicas em poder de grileiros e futura destinação à reforma agrária (BUENO, 2024).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição das Comissões de Soluções Fundiárias não elimina o conflito social subjacente, inaugurando uma arena de disputa. Nesse contexto, o protagonismo dos sujeitos coletivos, essencial à propositura da ADPF e à instituição de um novo desenho institucional dentro do sistema de justiça, revela-se fator potencialmente decisivo para o funcionamento desses fóruns.

É possível que tais Comissões, que constituem uma conquista provisória, (FLORES, 2009), rompam a tradição jurisdicional pro latifúndio e contribuam para instalar uma justiça pluralista, como também não se afasta que sejam apropriadas contra Os interesses da democratização do acesso à terra.

A abertura de um campo dialético temático, embora relevante, não garante, por si só, avanços. Cabe observar a atuação e mobilização de sujeitos coletivos, e respectiva relação com atores institucionais, compreendida no contexto de um processo histórico de libertação coletiva. Até porque, como bem lembra Roberto Lyra Filho, reafirmando o caráter vivo do fenômeno jurídico, o direito “é sendo”.

REFERÊNCIAS

BUENO, Matheus de Andrade. **Comissões de Soluções Fundiárias**: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça. In: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF). (Org.). **Conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023**. 1 ed. Brasília: MPF, 2024, v. , p. 27-47.



CAMPANHA DESPEJO ZERO. Fique em casa! Mas que casa? O desmonte das políticas habitacionais, os despejos na pandemia, e a unificação da luta pela vida no campo e na cidade da Campanha Despejo Zero.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio in Eder Sader. **Quando novos personagens entram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CORTES, Sara da Nova Quadros. **Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes a desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias:** in dubio pro “proprietário”? Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2017.

COSTA, Alexandre Bernardino. **Desafios da Teoria do Poder Constituinte no Estado Democrático de Direito.** Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005. ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. **Mobilização social do direito e expansão política da justiça:** análise do encontro entre movimento camponês e função judicial. 2017. 315 f. 315. Tese (Doutorado em Direito). UnB, Brasília, 2017.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. **Reforma agrária popular e a luta pela terra no Brasil.** Dossiê n. 27, 2020.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito.** 15ª reimpr. da 17ª. ed. 1995. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2006.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan./jun. 2023.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Direito como liberdade:** o Direito Achado na Rua. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

TILLY, Charles. **From Mobilization to Revolution.** Nova Iorque: Random House, 1978.