

QUANDO O JUDICIÁRIO ENCONTRA O TERRITÓRIO: BOAS PRÁTICAS DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TJ/PR

Julia Moro Bonnet¹

Daisy Carolina Tavares Ribeiro²

Mariana Marques Auler³

O presente trabalho tem por objetivo apresentar boas práticas da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ/PR) e o impacto de sua emergência na intermediação de conflitos fundiários urbanos judicializados, através do estudo de caso da comunidade Tiradentes em Curitiba/PR. A Comissão surgiu em 23 de outubro de 2019, à época ainda com o nome de Comissão de Conflitos Fundiários, com os objetivos de “promoção da paz social e busca de soluções alternativas dos conflitos fundiários”. Seu surgimento é resultado de um intenso processo de incidência de atores da sociedade civil e diálogo entre órgãos públicos estaduais após uma série de despejos violentos ocorridos no campo no Paraná no ano de 2019.

Naquele ano, nove comunidades rurais consolidadas ligadas ao Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem-terra (MST), algumas existentes há décadas, sofreram despejos violentos. Frente a isso, movimentos sociais, entidades religiosas, organizações de direitos humanos e outros órgãos demandaram que fossem encontradas soluções institucionais para adequada mediação e solução dos conflitos fundiários coletivos.

Após sua criação, a Comissão do TJ/PR empreendeu uma série de visitas às famílias despejadas e outras ameaçadas de remoção. O contato direto com pessoas - inclusive idosos e crianças - que haviam sofrido a violência de um despejo é relatada por integrantes da comissão como um momento marcante nesta etapa em que ainda era incerto como a comissão haveria de funcionar (PRAZERES, 2024)⁴.

¹ Assessora jurídica do Instituto Democracia Popular. Mestre em Antropologia pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito pela FEMPAR. Graduada em Direito pela Unicuritiba.

² Assessora jurídica na Terra de Direitos. Mestre em Direito pela Universität Konstanz e mestranda do Programa de Pós-Graduação da UFPR. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

³ Advogada e membro do Conselho Consultivo do Instituto Democracia Popular. Graduada em Direito, Mestre em Direito do Estado e Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná.

⁴ Disponível em: < <https://www.plural.jor.br/precisamos-falar-sobre-a-cibele/> >

Ao longo de 2019, a Comissão foi consolidando sua atuação, adotando um fluxo de realização de visita técnica às áreas em conflito seguida de sessões de mediação. Em complementação, foi criado em 15 de abril de 2020, um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) para viabilizar a estrutura para as sessões de mediação e conciliação nas questões fundiárias⁵.

Atualmente a Comissão é composta por três desembargadores, cinco juízes de direito e uma Secretaria Executiva⁶. Sua atuação serviu como referência para a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, em que foi determinado aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais que criassem comissões de conflitos fundiários. Na sequência, o Conselho Nacional de Justiça expediu a Resolução nº 510, pela qual criou e regulamentou o funcionamento da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, em diálogo com as experiências já existentes nos tribunais, em especial da Comissão do Tribunal de Justiça do Paraná.

Hoje a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJ-PR se organiza da seguinte maneira⁷: Provocação; Análise; Interlocução; e Visita técnica. A provocação de sua atuação pode ser realizada pelo juiz da causa ou por qualquer interessado. A análise consiste no estudo do processo judicial e das características do conflito. Na fase da interlocução, além do contato com as partes formalmente habilitadas no processo, dá-se especial atenção aos ocupantes/liderança da área em litígio. Na sequência, passa-se a visita técnica que possui um protocolo⁸, é realizada reunião prévia com participantes e a escuta ativa com os moradores. Ao final é produzido relatório da visita técnica que serve como subsídio nos autos. Os procedimentos da Comissão são regulados pela Nota Técnica nº 01/2022 do TJ-PR⁹.

Na sequência passamos à análise de caso da comunidade Tiradentes em Curitiba/PR, com vistas a analisar o impacto do surgimento da Comissão e condução da mediação na prática. O caso é de especial interesse por se tratar de uma ocupação de 2015, anterior à criação da

⁵ Pastore (2012) aponta que a mediação se trata de método consensual de resolução de conflitos voltado para a facilitação do diálogo entre as partes para que melhor administrem seus problemas e consigam, por conta própria, alcançar uma solução, tendo como objetivo permitir o restabelecimento e o aprimoramento das relações em crise.

⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. Comissão de Soluções Fundiárias. Composição. Disponível em: < <https://www.tjpr.jus.br/web/comissao-de-solucoes-fundiarias>

⁷ Disponível em: <

<https://www.tjpr.jus.br/documents/73315392/0/Fluxograma+Interativo/f9781932-b43a-8711-7513-d909a7b733c7> >.

⁸ Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/16i0AAWd-wMKj6tPO9EGZUfbyjtD0H37o/view> >.

⁹ Alguns dos conteúdos da nota técnica foram incorporados na construção da Resolução nº 510 do CNJ.

Comissão e à vigência do CPC/2015, de modo que a partir desse caso, podemos observar as transformações do trato dos conflitos fundiários coletivos pelo judiciário.

A comunidade Tiradentes, atualmente com 420 famílias, é decorrente de uma ocupação organizada pelo Movimento Popular por Moradia - MPM (movimento social de atuação regional) em 2015, localizada na Cidade Industrial de Curitiba - CIC. A área é de propriedade da massa falida da empresa Stripes, parte do terreno estava sublocado para a empresa Solvi Essencis S.A., administradora do aterro sanitário localizado no terreno ao lado da Tiradentes. Por conta disso, a área foi reivindicada por dois processos judiciais¹⁰, cuja defesa jurídica é realizada pelo Instituto Democracia Popular - IDP.

Em 2022 o caso foi remetido para a Comissão de Soluções Fundiárias do TJ/PR, a partir da solicitação da assessoria jurídica das famílias. Após o seu acionamento, houve a realização de visita técnica, seguida por audiências de conciliação no CEJUSC Fundiário.

Antes da Comissão, a despeito da assessoria jurídica ter logrado a reversão de duas liminares de reintegração de posse no segundo grau, havia uma dificuldade de interlocução sobre o caso no primeiro grau e dificuldades de adequação da representação nos autos, tendo em vista que a coletividade da comunidade não era formalizada como uma associação e ao mesmo tempo, a partir de uma perspectiva tradicional, o juízo de primeiro grau não admitia a legitimidade da representação do movimento social no processo.

Apenas a partir da emergência da Comissão a realidade do território passou a figurar como dado relevante no processo, bem como a legitimidade da representação do movimento social admitida. Outro aspecto de suma importância, diz respeito à flexibilização da linearidade processual. Isso porque, na condução tradicional do judiciário são estabelecidos ritos - fase inicial, saneamento, instrução, julgamento - que conflitam com a temporalidade e lógica factual do território. A partir da condução da Comissão, estabeleceu-se a lógica dos processos estruturais à condução do caso (AULER, 2023).

A esse respeito, após a apresentação do relatório da comissão, que consignou a situação de consolidação da ocupação e difícil reversão da transformação territorial, em meados de 2022 a empresa proprietária do imóvel formalizou proposta de doação da parte do imóvel ocupado pela comunidade para fins de regularização fundiária, a fim de encerrar a lide.

¹⁰ Autos nº 0000073-22.2016.8.16.0185 e nº 0010433-81.2015.8.16.0013.

A despeito da proposta de doação, a solução do caso não contou com o apoio do Município e do Estado do Paraná, que se recusaram inicialmente a receber o imóvel em doação. Essa negativa implicou na destinação do terreno à associação de moradores da comunidade, formalizada ao final de 2021. A doação esbarrou em dificuldades de ordem burocráticas e tributárias, considerando a capacidade organizativa da associação de um território informal, notadamente o alto valor de ITCMD que recairia sobre a associação.

Por essas dificuldades, foi pactuada uma promessa de doação com o prazo de 03 anos para arrecadação o valor total do imposto (estimado em aproximadamente 450 mil reais), para que a doação se refizesse. No entanto, em uma reviravolta e um contexto político de eleições municipais, às vésperas do trânsito em julgado da ação, o Estado do Paraná decidiu por intervir no processo e declarar sua intenção de receber o imóvel em doação para fins de regularização fundiária de interesse social, resolvendo a situação do ITCMD, visto que o ente é isento. Assim, para que esses arranjos, aberturas e reaberturas de negociação fossem viáveis, a lógica estrutural e flexível da Comissão, bem como seu papel mediador entre comunidade, poder público e proprietários, foram fundamentais para a solução do caso.

A partir da atuação do IDP, também foram identificadas outras comunidades nas quais a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias foi importante para uma mudança na forma de condução judicial dos casos e para a permanência das famílias no local¹¹. Verificou-se uma mudança substancial na condução dos processos pela Comissão, destacando-se a inserção da lógica processual estrutural; a representação adequada dos movimentos sociais; o reconhecimento dos aspectos fáticos socioterritoriais; e um chamado à responsabilidade dos órgãos públicos sobre os processos de ocupação e falta de acesso à terra e à moradia.

A análise dos casos revela que a participação direta dos movimentos sociais em processos envolvendo conflitos fundiários coletivos, por meio de inspeções e audiências, têm impactado positivamente as decisões judiciais, especialmente ao garantir a representatividade adequada das comunidades. A presença dos movimentos sociais como parte ativa contribui não apenas com a legitimidade processual, mas também enriquece as negociações, ao articular demandas estruturais de políticas públicas como moradia e reforma agrária. Nesse contexto, o reconhecimento do processo estrutural como técnica apropriada para tratar tais conflitos abre

¹¹ Nos referimos às comunidades Nova Primavera e Dona Cida em Curitiba/PR, à comunidade Nova Esperança em Campo Magro/PR e à ocupação Marielle Franco e Elza Soares em Palmas/PR.

espaço para o Judiciário atuar na construção de políticas públicas e na efetivação de direitos sociais (AULER, 2023), à exemplo da Tiradentes a aplicação da regularização fundiária urbana.

Nesse sentido, a Comissão emerge como inovação em um cenário dominado por membros do judiciário avessos a conhecer a realidade dos territórios e que partem de noções prévias sobre a "solução" dentro da lógica estrita individualista e pró-proprietário. A partir da experiência com a Comissão de Soluções Fundiárias do TJ/PR, observamos que há o início de mudança esperada por Holston (2013) no sistema de justiça, uma vez que, com a intervenção da comissão, apesar das negociações passarem do jurídico para a política elas seguem sendo acompanhadas por diversos atores relevantes para discussão através da via judicial (BONNET, 2023).

REFERÊNCIAS

AULER, Mariana Marques. **PODER LOCAL E ESTRATÉGIAS DE RECONHECIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR. 2023.

BONNET, Julia Moro. **NEGOCIAÇÕES POR PERMANÊNCIA: UMA ETNOGRAFIA SOBRE A LUTA POR MORADIA NAS OCUPAÇÕES URBANAS DA CIDADE INDUSTRIAL DE CURITIBA**. Programa de pós-graduação em Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Paraná. 2023.

CNJ. **RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA JUSTIÇA PESQUISA CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS: UMA VISÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE ACORDO COM O IMPACTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**. Edital nº 2/2019 do Conselho Nacional de Justiça. Insper/Pólis. Brasília. 2021. Disponível em: <
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. 1a edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DEMOCRACIA POPULAR. **Relatório de Atividades 2024**. Disponível em: <
https://admin.democraciapopular.org.br/media/IDP_Relatorio_2024_DIGITAL.pdf>

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Editora Ithala, 2017.

TERRA DE DIREITOS. Coord. RIBEIRO, Daisy. **Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Disponível em: <
<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>>. 2022.

TERRA DE DIREITOS. MAFRA, Matheus; TROMBINI, Maria Eugênia. **Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para efetivação dos direitos humanos**. Disponível em: <
[https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Terra-de-Direitos_DIALOGOS-SOBRE-JUSTICA_270717_web-\(1\).pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Terra-de-Direitos_DIALOGOS-SOBRE-JUSTICA_270717_web-(1).pdf)>. 2017.

PRAZERES, Fernando. **Precisamos falar sobre a Cibebe. Março de 2024. Plural**. Disponível em: < <https://www.plural.jor.br/precisamos-falar-sobre-a-cibebe/> >. 26 de março de 2024.