

Artigos originais

Comissão de Soluções Fundiárias e a flexibilização procedimental como instrumentos de tratamento adequado aos conflitos fundiários coletivos

Commission on Land Solutions and procedural flexibility as instruments for the proper handling of collective land conflicts



Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira¹



Erik da Fonseca Farhat²

Resumo: O presente artigo analisa a integração entre as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pela Resolução CNJ nº 510/2023, e os mecanismos de flexibilização procedimental previstos no Código de Processo Civil como instrumentos complementares para o tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos. O objetivo é examinar como essa convergência normativa proporciona uma abordagem diferenciada e estrutural aos litígios possessórios de natureza coletiva, superando a rigidez procedimental tradicional. Trata-se de pesquisa descritiva, de caráter analítico, com abordagem qualitativa, conduzida com base nas diretrizes dos métodos dedutivo e histórico, utilizando-se, para tanto, de técnica indireta de investigação, com foco na base normativa das Comissões, na sua articulação com os princípios de adequação procedimental do Diploma Processual Civil e no potencial de efetivação de solu-

1 Doutor e Mestre em Direito. Professor efetivo no curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), *Campus* Palmas; professor e ex-coordenador no Programa de Pós-Graduação Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat) (PPGPJDH/UFT-ESMAT). Professor efetivo no curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins), *Campus* Paraíso do Tocantins. Professor da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat). E-mail: paschoal@uft.edu.br.

2 Possui graduação em Administração pela Universidade São Francisco (1999). Graduação em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (2001). Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil pela Faculdade Autônoma de Direito. Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Eleitoral com capacitação para o Ensino no Magistério Superior. Foi Defensor Público do estado do Acre. Atualmente é juiz de direito – Tribunal de Justiça do Estado do Acre – e integra a Comissão Regional de Soluções Fundiárias. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil e Processual Civil. Email: erikfarhat@yahoo.com.br.

ções consensuais. A pesquisa demonstra que a atuação das Comissões, aliada à flexibilização procedimental, representa um avanço significativo na política judiciária brasileira ao promover técnicas processuais modernas, fomentar o diálogo multipartes e contribuir para a resolução estrutural de conflitos fundiários coletivos, em consonância com os direitos humanos e a função social da propriedade. Conclui-se que essa integração normativa oferece ferramentas processuais mais adequadas à complexidade dos conflitos fundiários coletivos, favorecendo soluções participativas e sustentáveis.

Palavras-chave: comissões de soluções fundiárias; flexibilização procedimental; conflitos fundiários coletivos; Resolução CNJ nº 510/2023; processo estrutural.

Abstract: This article analyzes the integration between the Land Solutions Commissions, established by CNJ Resolution nº 510/2023, and the procedural flexibility mechanisms provided for in the Code of Civil Procedure as complementary instruments for the adequate handling of collective land disputes. The objective is to examine how this normative convergence provides a differentiated and structural approach to collective land disputes, overcoming traditional procedural rigidity. This is a descriptive and analytical study, with a qualitative approach, conducted on the guidelines of the deductive and historical methods, employing an indirect research technique, focusing on the normative basis of the Commissions, their articulation with the principles of procedural adequacy of the Civil Procedure Code, and their potential for achieving consensual solutions. The research demonstrates that the Commissions' actions, combined with procedural flexibility, represent a significant advance in Brazilian judicial policy by promoting modern procedural techniques, fostering multi-party dialogue, and contributing to the structural resolution of collective land disputes, in line with human rights and the social function of property. It is concluded that this normative

integration offers procedural tools more suited to the complexity of collective land conflicts, favoring participatory and sustainable solutions.

Keywords: land solutions commissions; procedural flexibility; collective land disputes; CNJ Resolution nº 510/2023; structural process.

Submetido em: 19 de agosto de 2025

Aceito em: 14 de dezembro de 2025

1 Introdução

Os conflitos fundiários no Brasil são acontecimentos complexos e persistentes, relacionados a sistemas de distribuição de terras inaugurados desde o período colonial, cujas balizas são amplamente identificadas como causas do fomento da concentração fundiária³ e da desigualdade social. Apesar da evolução normativa voltada à regulamentação de posse e uso da terra e dos avanços institucionais experimentados ao longo dos anos, os desafios historicamente consolidados em torno da temática permanecem, em parte, embalados pela ausência de políticas públicas eficazes e entraves estruturais. Em outra face do mesmo problema, é possível reconhecer que, apesar da evolução de pensamentos e ações, o Poder Judiciário ainda enfrenta desafios para assegurar a adequada aplicação das normas e técnicas processuais com enfoque na efetividade e na concretização de direitos fundamentais.

A acidentada construção histórica brasileira e a tradição doutrinária e jurisprudencial sobre a elevada hierarquia da propriedade privada frente a outros direitos fundamentais influencia a repetição sistemática da perspectiva civilista clássica, formalista e adversarial no contexto dos conflitos fundiários coletivos, cujo fruto decisional é potencialmente causador de remoções forçadas. Nesses casos, há emprego da força pública contra populações vulneráveis, em episódios marcados por tensões inevitáveis, muitas vezes sem as cautelas necessárias, o que tende a gerar violações de direitos humanos. Tal realidade demonstra a insuficiência da aplicação tradicional dos instrumentos jurídicos a esses litígios, bem como a urgência de repensá-los para uma abordagem que considere a multidimensionalidade dos conflitos fundiários e a densidade da ordem jurídica, com foco na promoção de soluções mais pacíficas e equilibradas (Vital, 2025).

3 Nos primeiros anos após a invasão, Portugal nutriu pouco interesse pelas novas terras. Nas primeiras três décadas, vieram predominantemente degredados, indivíduos condenados que tinham a pena comutada e eram lançados para serem precursores da colonização. A colonização de fato do Brasil só começa com as capitanias hereditárias, a partir de 1532. Naquele ano, o Rei D. João III, para coibir o avanço francês sobre a costa brasileira, dividiu o território nacional em catorze frações, cuja posse foi entregue a capitães donatários para desenvolvê-las com recursos próprios. Seguindo um modelo de base feudal, os donatários detinham amplos poderes, que incluíam a exploração econômica, a arrecadação de tributos, a autoridade sobre os habitantes do território e o monopólio da justiça. Podiam, também, fundar vilas e doar sesmarias, isto é, largas extensões de terra. Está aí a origem da formação de latifúndios na estrutura fundiária brasileira (Barroso, 2018, p. 244).

Na tentativa de dar maior substância à gestão adequada desses conflitos e identificar possíveis vias não adversariais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em linha com as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STJ) no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, editou a Resolução CNJ nº 510/2023, que compreende uma mudança de paradigma na abordagem da construção das soluções, orientada por princípios do processo estrutural e pela busca de soluções dialógicas e participativas (Guterres; Silva, 2025). Essa novidade, secundando a Constituição da República de 1988 e o Código de Processo Civil (CPC) de 2015, extraindo de cada um deles as melhores funcionalidades de suas regras, constitui elemento primordial para formulação de respostas mais adequadas aos conflitos fundiários coletivos.

Nessa ambiência, o presente artigo tem por objeto analisar de que maneira as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pela Resolução CNJ nº 510/2023, articulam-se com os mecanismos de flexibilização procedimental previstos no Código de Processo Civil para, à luz da Constituição de 1988, proporcionar um tratamento adequado aos conflitos fundiários coletivos, superando as limitações do modelo adversarial tradicional e promovendo soluções consentâneas com os direitos fundamentais envolvidos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa descritiva de caráter analítico, com abordagem qualitativa, conduzida com base nas diretrizes dos métodos dedutivo e histórico, utilizando-se de técnica indireta de investigação, por meio de revisão bibliográfica em cotejo com normas aplicáveis e diretrizes institucionais do Poder Judiciário definidas pelo CNJ.

O artigo se estrutura em duas partes. A primeira analisa a interação das estruturas consolidadas com o paradigma processual clássico que coincide com o histórico de remoções forçadas de grupos populacionais. A segunda parte aborda as transformações legislativas e doutrinárias aplicáveis aos conflitos fundiários coletivos em articulação prática com novidades imprimidas pela Resolução nº 510 do CNJ, de 2023, elaborada em decorrência do

julgamento da ADPF nº 828 pelo Supremo Tribunal Federal. A relevância do tema reside na possibilidade de identificar usos mais adequados e eficazes de ferramentas processuais e normativas no tratamento de conflitos, cujo histórico alerta para alto potencial de violações de direitos humanos e tensões sociais.

2 A concepção processual clássica nos conflitos fundiários coletivos

2.1 Panorama estrutural

É copiosa a compreensão de que a cena corriqueira de despossessão de comunidades vulneráveis de territórios Brasil afora tem raízes que remontam ao período colonial, por modelos de concessão de terras instituídos pela Coroa Portuguesa que culminaram com intensa concentração fundiária. Inicialmente, o padrão de apropriação era o regime das sesmarias (1530-1822), sem linearidade e repleto de vicissitudes (Motta, 2012).

Como lembram Baracho e Muniz (2015, p. 16),

A realidade de Portugal era totalmente diferente. Primeiro, as terras do território brasileiro eram virgens, enquanto as portuguesas já haviam sido lavradas e aproveitadas. Segundo, em Portugal a natureza jurídica das sesmarias era de confisco, enquanto no Brasil elas guardavam similitude com o instituto da enfiteuse, pois só se transferia o domínio útil. Terceiro, a extensão territorial do Brasil é imensa. Por tais razões as sesmarias não se adequavam ao Brasil. Além do mais, as sesmarias não tinham uma área definida e variavam conforme a região.

Na sequência dos eventos, há a prática do regime de posses (1822 a 1850), por meio do qual a ocupação do território brasileiro foi ainda mais desordenada, e a vigência da Lei de Terras (1850), que não impediu a continuidade do apossamento de terras pú-

blicas. Ambas as normativas estão associadas ao alargamento de domínio sobre áreas por quem detinha mais recursos, inclusive de mão de obra escrava (Baracho; Muniz, 2015).

Ainda faz parte desse contexto o fato de que boa porção de terras públicas foi ocupada ilicitamente e áreas imensas foram alvo de grilagem, fraude que persiste até hoje, com adaptações dos meios empregados. Sobre esse propósito, destaca o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia:

A grilagem de terras não é um fenômeno restrito à região amazônica, pois, de acordo com estimativas conservadoras do governo federal, o total de terras no país sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares. [...]. Também não é um fenômeno social recente na história brasileira. Como foi afirmado anteriormente, em diferentes momentos utilizou-se de distintos mecanismos para a apropriação de terra, e com isso buscou-se a legitimação das áreas apropriadas ilegalmente. É neste contexto que a grilagem deve ser vista como um instrumento e não o fim de um processo (Brasil, 2006, p. 16).

Além desses aspectos, ainda merece referência a sequência de normas que tentaram sistematizar a questão, a começar pela Constituição de 1934, que introduziu o conceito de *função social da propriedade* e estabeleceu que a propriedade deveria atender ao bem-estar social. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) pretendeu regular a reforma agrária e reduzir a concentração fundiária. A Constituição de 1976 manteve o princípio da função social da propriedade e a Constituição da República de 1988 o consolidou, estabelecendo critérios para seu cumprimento, como o aproveitamento racional e adequado, a utilização sustentável dos recursos naturais, além da observância das disposições regulamentares das relações de trabalho (Vital, 2025).

Conquanto a promulgação da Constituição de 1988 represente marco significativo na evolução do tratamento do tema, reforçando a compreensão de que a função social da propriedade é regra a ser efetivada em detrimento do pensamento da propriedade como direito absoluto, isso pela força das normas constitucionais, dotadas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos (Barroso, 2015), o caráter sobrevalorizado da propriedade segue com significativo prestígio doutrinário e jurisprudencial, com reflexos nas decisões judiciais, provisórias e definitivas. Muitas vezes, tais decisões são proferidas apenas sob a perspectiva da legislação civil, no bojo de procedimentos regidos por excesso de formalidades arcaicas, que terminam por determinar imediata reintegração de posse do imóvel objeto de disputa coletiva, com força policial requisitada e sem suporte social.

É certo que a máxima conservadora vem experimentando gradual e progressiva transformação em decorrência dos avanços normativos e da dogmática interpretativa, mas a cena dos conflitos fundiários coletivos ainda se ressentir da força teórica e prática de um processo civil preponderantemente formalista, adversarial e mecanizado. Essa longa trajetória da fórmula convencional não favorece a diminuição das tensões em torno da questão fundiária.

Em relatório de pesquisa do CNJ de 2021 (Brasil, 2021), que versa sobre conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais, constatou-se o baixo emprego de audiências de justificação de posse, inspeções judiciais ou audiências de conciliação. Na mesma pesquisa, segundo o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), foram identificadas aproximadamente 49.811 (quarenta e nove mil oitocentas e onze) ações possessórias de imóveis com características coletivas nos tribunais estaduais, federais e superiores, durante os anos de 2011 a 2019, um volume nada modesto.

O último relatório produzido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), com mapeamento de conflitos no campo, dá conta de 2.185 (duas mil cento e oitenta e cinco) ocorrências no ano de

2024, o segundo maior número da série histórica. Destes, 1.768 (um mil setecentos e sessenta e oito) foram conflitos por posse. Também há registro de treze assassinatos, trabalho escravo e outras violências (CPT, 2025).

A análise detida dos dados contidos nos aludidos relatórios, somada às causas levadas cotidianamente ao Poder Judiciário, grande parte delas por meio de ações possessórias, fornece compreensão sobre a abrangência do fenômeno e os problemas estruturais envolvidos, marcados pela ausência de políticas públicas efetivas voltadas à superação dos déficits habitacionais e implementação da reforma agrária. Constata-se, também, uma ausência de instrumentos adequados para o devido cumprimento da função social da propriedade, além da falta de eficácia e concretização dos direitos fundamentais.

Na síntese de Guterres e Silva (2025, p. 78-79),

os conflitos fundiários coletivos dificilmente se limitam a aspectos estritamente jurídicos relacionados à posse ou à propriedade. Em geral, os processos possessórios ou petitórios que tratam desses conflitos envolvem temas sensíveis aos direitos humanos, como moradia adequada, meio ambiente equilibrado, dignidade, segurança, propriedade e cidadania.

Portanto, torna-se urgente a adoção de soluções consensuais para essa temática, com o fito de assegurar a plena consecução dos direitos fundamentais constitucionais, tais como o cumprimento da função social da terra e o respeito à dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o Poder Judiciário deve atuar como mediador, superando modelos arcaicos e mecanizados em prol de uma pacificação social justa e duradoura.

2.2 Insuficiência do modelo tradicional adversarial

O Código de Processo Civil de 1973 não previa procedimento específico para tratamento de conflito possessório coletivo, de modo que o procedimento empregado na hipótese era o mesmo das disputas possessórias individuais⁴, incongruência que sempre tendeu para a ineficácia instrumental e baixa efetividade da aplicação do direito considerado em seu conjunto.

De parte isso, o modelo tradicional de abordagem dos conflitos possessórios coletivos, conduzido pela interpretação do direito a partir da legislação civil e processual civil é caracterizado pelo formalismo excessivo, lógica adversarial e a perspectiva individual dos interesses. Tal modelo é carente de espaços para promoção de soluções dialógicas e participativas, que considerem os múltiplos interesses envolvidos e a atuação interinstitucional.

Não por acaso, a fórmula consolidada se mostra insuficiente para lidar com a multidimensionalidade desses conflitos, que carregam em si conteúdos jurídicos, sociais, econômicos, ambientais e culturais, merecendo abordagem interdisciplinar e interinstitucional customizada à realidade e suas inúmeras sutilezas.

Como explicam Guterres e Silva (2025, p. 79),

É difícil sustentar que a lógica do processo tradicional de estrutura bilateral e orientado por decisões *pro et contra*, seja capaz de abarcar todas as complexidades inerentes aos conflitos fundiários coletivos. Isso, porque as ações possessórias ou petitórias, em sua conformação clássica, limitam-se a definir quem detém a melhor posse ou a assegurar o direito de propriedade a uma das partes,

4 A rigor, a maioria dos autores, ao abordar a temática, apenas comentava a legislação processual então vigente, que não estabelecia qualquer distinção procedimental para as demandas possessórias (individuais ou coletivas). Assim, limitava-se a descrever a disciplina estabelecida para as Ações Possessórias no Código de Processo Civil. Todavia, Cassio Scarpinella Bueno, embora não adentrando especificamente no tema, já chamava atenção para a inaptidão do regramento processual então vigente quanto à solução de demanda possessória que envolvesse movimentos sociais, expondo que “O Código, não por defeito seu, mas por representar uma época, uma ideologia e seus respectivos valores, não cuida de situações coletivas, mas, apenas e tão somente, individuais” (Ferreira, 2019. p. 107).

sem considerar os desdobramentos sociais, econômicos, ambientais e urbanísticos decorrentes da decisão judicial. As discussões jurídicas travadas em ações possessórias ou petitórias coletivas tratam de apenas parte do problema.

A entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 contemplou algumas regras procedimentais específicas para os conflitos possessórios coletivos, aperfeiçoando a forma de citação, prevendo a convocação do Ministério Público, a assistência da Defensoria Pública, e estabelecendo a obrigatoriedade de audiência de mediação antes da apreciação do pedido de concessão de medida liminar para casos restritos (esbulho ocorrido há mais de ano e dia), entre outras. Entretanto, o avanço legislativo foi modesto⁵. À vista dessas noções, deduz-se a necessidade de desenvolvimento de novos paradigmas processuais que possam realizar adequadamente a vontade constitucional, por meio de soluções estruturais e dialógicas, considerando adequadamente a complexidade inerente aos conflitos fundiários coletivos e conferindo efetividade ao seu tratamento.

3 Flexibilização procedimental e Comissões de Soluções Fundiárias: instrumentos para tratamento mais adequado

3.1 A flexibilização procedimental do CPC de 2015 e sua aplicação aos conflitos fundiários coletivos

Faz parte do conhecimento especializado a percepção da complexidade da ordem jurídica moderna, impulsionada pelas grandes transformações sociais, culturais, econômicas, ambientais e

⁵ Nas palavras de Ferreira, “em que pesem os aspectos positivos apontados, o NCPC ainda não pode ser reconhecido como um novo paradigma para a abordagem de conflitos” desta natureza. A legislação ainda mostra-se presa aos arcaicos conceitos de posse velha e nova, autorizador de decisões liminares, sem audiência prévia, nas hipóteses de ocupação com menos de um ano e dia (art. 562). Tal classificação remete-se ao já revogado Código Civil de 1916, modelo que não se repetiu no vigente Código Civil (2002), justamente por não se adequar à dinâmica das relações sociais contemporâneas e a complexidade dos conflitos fundiários coletivos, que se revela incompatível com decisões autorizadoras do uso da violência (à revelia de todos os regramentos de direitos humanos já relacionados) [...]. Desse modo, ainda que se confirmem singelos avanços, o novo instrumento processual não instrumentaliza uma tutela jurisdicional compatível com a complexidade dos conflitos promotores da remoção forçada. Pelo contrário, alberga uma técnica processual que desconsidera o direito à moradia adequada, o cumprimento da função social da propriedade e à proteção aos direitos humanos das partes envolvidas no conflito. Tal tese reforça ainda mais a necessidade de outras práticas no ajustamento destes conflitos (Bueno *apud* Ferreira, 2019, p. 122-123).

institucionais. Essa complexidade também decorre de profundas desigualdades experimentadas em diversos quadrantes da vida, em contradição com o avanço de direitos positivamente reconhecidos e a necessidade de conferir-lhes realização prática, sobretudo àqueles de índole fundamental que exigem prestação positiva por parte do poder público (prestacionais).

Nesse entrepasso da realidade com o direito, a atividade interpretativa⁶, para além do emprego dos elementos tradicionais (gramaticais, literais, históricos, sistemáticos e teleológicos), que permitem ao intérprete revelar o conteúdo, sentido e alcance da norma (método subsuntivo), deve guardar respeito aos princípios da supremacia da Constituição e da efetividade, dentre outros de igual índole. Além disso, deve-se considerar não apenas o texto normativo, mas também os elementos do caso concreto, porquanto ganha força a tese de que a norma não se confunde com o enunciado normativo (texto), mas, sim, é produto da interação entre texto e realidade. O papel do intérprete não se reduz à mera função de conhecimento técnico, voltado a revelar a solução contida no enunciado normativo. Ele é, antes disso, coparticipante do processo de criação do direito, completando o trabalho do legislador, ao realizar valorações de sentido para cláusulas abertas e ao fazer escolhas entre soluções possíveis (Barroso, 2015).

Em uma proposição resumida, a interpretação do direito não encerra mera dedução, com base na norma, da declaração do sentido veiculado pelo texto normativo, mas, sim, a constituição da norma com base no texto e na realidade, em um processo de contínua adaptação. A norma de decisão, em cada caso, é fruto

6 Nova interpretação e casos difíceis: A nova interpretação constitucional surge para atender às demandas de uma sociedade que se tornou bem mais complexa e plural. Ela não derrota a interpretação tradicional, mas vem para atender às necessidades deficientemente supridas pelas fórmulas clássicas. Tome-se como exemplo o conceito constitucional de família. Até a Constituição de 1988, havia uma única forma de se constituir família legítima, que era pelo casamento. A partir da nova Carta, três modalidades de família são expressamente previstas no texto constitucional: a família que resulta do casamento, a que advém das uniões estáveis e as famílias monoparentais. Contudo, por decisão do Supremo Tribunal Federal, passou a existir uma nova espécie de família: a que decorre das uniões homoafetivas. Veja-se, então, que onde havia unidade passou a existir uma pluralidade. A nova interpretação incorpora um conjunto de novas categorias, destinadas a lidar com as situações mais complexas e plurais referidas anteriormente. Dentre elas, a normatividade dos princípios (como dignidade da pessoa humana, solidariedade e segurança jurídica), as colisões de normas constitucionais, a ponderação e a argumentação jurídica. Nesse novo ambiente, mudam o papel da norma, dos fatos e do intérprete. A norma, muitas vezes, traz apenas um início de solução, inscrito em um conceito indeterminado ou em um princípio. Os fatos, por sua vez, passam a fazer parte da normatividade, na medida em que só é possível construir a solução constitucionalmente adequada a partir dos elementos do caso concreto. E o intérprete, que se encontra na contingência de construir adequadamente a solução, torna-se coparticipante do processo de criação do Direito (Barroso, 2015, p. 347).

de atividade constitutiva, não meramente declaratória, porquanto o intérprete, além de compreender textos normativos, interpreta a realidade da vida dinâmica, para a qual o significado válido dos textos é variável no tempo e no espaço (Grau, 2013).

À vista de tais ideias e da noção consagrada de que o processo não é um fim em si mesmo, mas, antes, um instrumento de concretização do direito, é crucial voltar essa formulação de interpretação também ao direito processual, para se buscar uma tutela adequada e efetiva, sensível às peculiaridades do caso concreto, que resulte na construção da melhor norma jurídica aplicável ao ambiente do litígio em tratamento. Segundo palavras de Ferreira (2019, p. 110),

Deve-se ter presente que a função jurisdicional não se reduz a uma atividade meramente declaratória. Na verdade, a tutela jurisdicional deve ir além de declarar o direito, promovendo uma atividade criativa do juiz na construção da norma jurídica aplicável ao caso.

Mais adiante, conclui o mesmo autor: “cumpre ao juiz conformar o procedimento de modo que sua aplicabilidade ao caso concreto tenha como consequência a construção de uma tutela jurisdicional aderente à realidade protegida” (Ferreira, 2019, p. 110).

É sobretudo importante a percepção da magnitude da dinâmica dos conflitos fundiários coletivos, para que sejam analisados com base no diagnóstico profundo da estrutura dos litígios, com ampla discussão jurídica, social, econômica, cultural e ambiental, além de foco na efetividade e concretização dos direitos fundamentais envolvidos. Nessa perspectiva, surge a concepção do emprego de técnicas e ferramentas estruturais, singularizadas para o conflito fundiário, a depender das necessidades e exigências que envolvam o caso (Bochenek; Ferreira, 2025, p. 24-25).

Tomando-se a definição de Vitorelli (2023, p. 73), que conceitua processo estrutural como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma

estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”, fica evidente que os conflitos fundiários coletivos se inserem nessa categoria processual. Eles demandam, por conseguinte, instrumentos procedimentais diferenciados e adaptáveis às suas complexidades e especificidades, com o fim de se alcançar a melhor solução à reestruturação das relações subjacentes ao conflito.

Por isso, um processo que seja adequado ao julgamento de conflitos fundiários coletivos deve funcionar sobre bases diversas do processo tradicional, que é voltado à bilateralidade. A complexidade desses conflitos exige ter em linha de consideração aspectos que vão além da posse e da propriedade (Guterres; Silva, 2025).

Nesse contexto, a flexibilização procedimental prevista no Código de Processo Civil de 2015 assume papel fundamental como instrumento para a adequada tutela desses direitos, dando espaço para se extrair das regras processuais existentes suas melhores funcionalidades. Como observa Bochenek (2021, p. 162), “a regra do art. 327, § 2º, do CPC, por meio de cláusula aberta, admite que o procedimento comum seja utilizado e adaptado com o emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais”, uma cláusula geral de flexibilização procedimental que permite ao magistrado adaptar o procedimento às especificidades do caso concreto. Trata-se de um aspecto crucial em relação a conflitos fundiários coletivos, cuja natureza envolve múltiplas dimensões: social, ambiental, urbanística, agrária e econômica.

Essa flexibilização percorre o Diploma Processual Civil sobre regras de dilatação de prazos processuais, alteração da ordem de produção dos meios de prova, possibilidade de estipulação de mudança de procedimento, convenção sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais. Segundo Bochenek (2021, p. 164), “a flexibilização do procedimento também supera a dualidade conhecimento/execução, e reforça a imbricação entre eles, com decisões de conhecimento e cumprimento, a todo tempo, desde o início do processo”. A superação da rigidez procedimental

tradicional mostra-se essencial nos conflitos fundiários coletivos, onde as fases cognitiva e executiva frequentemente se entrelaçam, exigindo monitoramento contínuo e ajustes progressivos das medidas implementadas.

Conforme já mencionado e reiterado, no plano do texto, o CPC de 2015 aperfeiçoou o procedimento para o tratamento dos conflitos possessórios coletivos, prevendo, por exemplo, citações pessoais e editalícia simultâneas, publicidade sobre a existência da ação, intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de órgãos responsáveis pelas políticas agrárias e urbanas, audiência de conciliação previamente à apreciação de pedido liminar para ocupações de mais de ano e dia. No entanto, essas implementações pontuais, por si mesmas, não viabilizam tutela jurisdicional compatível com a densidade da complexidade desses litígios.

É a conjugação de interpretação integral e de técnicas de flexibilização procedimental que sinaliza para um modelo processual mais adequado aos conflitos fundiários coletivos, que privilegie soluções estruturais no intuito não apenas de resolver pontualmente as violações identificadas, mas de transformar as estruturas sociais e institucionais que as originam. Dessa forma, promove-se uma efetiva proteção dos direitos fundamentais.

3.2 As Comissões de Soluções Fundiárias e seu papel transformador

O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, realizado no contexto da pandemia de Covid-19, determinou a suspensão temporária de medidas judiciais. Esse julgamento redundou na edição, pelo CNJ, da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023. A norma regulamentou a criação, no âmbito do CNJ e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. Além disso, instituiu diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabeleceu pro-

tolos 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 Resolução CNJ nº 510/2023 surge em um contexto histórico de transformação paradigmática no tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil. Sua edição representa um marco regulatório de uma política judiciária estruturante capaz de promover mudança cultural no sistema de justiça, capacitando magistrados e servidores para uma abordagem constitucionalmente orientada dos conflitos fundiários coletivos. Segundo constata de seu conteúdo e do contexto de sua edição, a Resolução nº 510/2023 visa estabelecer mecanismos capazes de promover soluções pacíficas, evitar desocupações forçadas, reduzindo índices de violência associados a desocupações e reintegrações e violações de direitos humanos (Vital, 2025).

Nesse sentido, a normativa do CNJ atribuiu às Comissões de Solução Fundiárias papel na gestão de soluções dos conflitos complexos, destacadamente na promoção do diálogo para conciliação e mediação, realização de visitas técnicas nas áreas dos conflitos, monitoramento das demandas da espécie, capacitação e auxílio para caso de cumprimento de ordens de despejo e reintegração. Tudo isso, a fim de evitar medidas potencialmente violadoras de direitos humanos.

Especificamente sobre da conciliação e a mediação, o papel das Comissões de Solução Fundiária não se limita às partes processuais formais, mas se estende aos diversos atores sociais envolvidos nos conflitos, tais como movimentos sociais, órgãos públicos responsáveis pelas políticas fundiárias, Ministério Público, Defensoria Pública, assistência social e sociedade civil organizada. Elas se tornam, assim, agentes articulares de uma rede interinstitucional voltada à resolução estrutural dos conflitos por construção de consensos.

Outra tarefa importante a cargo das Comissões de Solução Fundiária é a realização de visitas técnicas às áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, com elaboração do respectivo relatório. Trata-se de um ato inovador, que permite o conhecimento das pessoas envolvidas e as características da ocupação, com finalidade eminentemente relacional, constituindo um meio de construção de confiança para tentativa de avanço do diálogo.

A postura prevista para as visitas técnicas tangencia elementos da mediação e da justiça restaurativa, priorizando a escuta ativa e a validação das experiências das partes envolvidas. O magistrado que a conduz assume papel de facilitador do diálogo, criando espaços seguros para a expressão de diferentes perspectivas e necessidades.

Outra atuação das Comissões de Solução Fundiária prevista na Resolução diz respeito à elaboração de planos de reintegração de posse, em substituição à execução mecânica de mandados, em conformidade com a diretriz da remoção humanizada. O protocolo prevê a realização de audiências públicas ou reuniões preparatórias com a comunidade afetada, criando espaços de discussão sobre alternativas e cronogramas de desocupação, com participação não apenas das partes processuais, mas também órgãos públicos responsáveis por políticas sociais, especialmente nos níveis municipal e estadual.

Como se vê pela somatória dessas diretrizes, o trabalho das Comissões de Solução Fundiária pode servir como valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais. Por outro lado, é fundamental reconhecer que o papel das Comissões encontra limites constitucionais e democráticos que devem ser observados, seja no campo administrativo, seja na esfera jurisdicional. Em síntese, a Resolução nº 510/2023 tem clara vocação transformadora do tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário, servindo ao propósito de conferir maior efetividade e proteção aos direitos fundamentais envolvidos.

3.3 Proposta de modulação procedimental integrada

A compreensão conjugada da atividade interpretativa, da flexibilização procedimental prevista no CPC de 2015 e dos instrumentos estruturantes estabelecidos pela Resolução CNJ nº 510/2023 revela a possibilidade de construção de um modelo procedimental integrado, capaz de superar a aparente limitação da legislação processual e promover tutela jurisdicional verdadeiramente adequada à complexidade dos conflitos fundiários coletivos.

Essa integração sistêmica encontra fundamento na cláusula geral de flexibilização procedimental do artigo 327, parágrafo 2º, do CPC, que, interpretada à luz dos princípios constitucionais da efetividade, da proporcionalidade e da supremacia da constituição, autoriza a modulação do procedimento comum mediante emprego das técnicas diferenciadas disponibilizadas pelas Comissões de Soluções Fundiárias, independentemente das limitações temporais ou circunstanciais previstas na legislação processual.

3.3.1 Audiência prévia de conciliação como regra procedimental universal

A primeira modulação procedimental proposta consiste na instituição da audiência prévia de conciliação como etapa obrigatória em todo e qualquer processo envolvendo conflito fundiário coletivo, superando-se a limitação legal que a condiciona apenas às ocupações com mais de ano e dia.

Essa ampliação procedimental se justifica pela natureza estrutural desses conflitos, que invariavelmente envolvem múltiplas dimensões de direitos fundamentais – moradia, trabalho, meio ambiente ecologicamente equilibrado, função social da propriedade – independentemente do tempo de ocupação. A temporalidade da ocupação, embora relevante para outros aspectos do litígio, não se mostra um critério adequado para definir a complexidade social do conflito ou a necessidade de tentativa prévia de solução consensual.

A flexibilização procedimental, nesse contexto, permitiria ao magistrado determinar, desde o despacho inicial, a realização da audiência de conciliação como ato inaugural do processo, precedendo inclusive a análise de pedidos liminares.

3.3.2 Inspeção judicial como instrumento cognitivo inaugural

A segunda modulação procedimental proposta refere-se à instituição da inspeção judicial como ato inicial obrigatório em todas as ações versando sobre conflitos fundiários coletivos, independentemente de requerimento das partes.

Essa proposição encontra amparo na flexibilização da ordem de produção dos meios de prova, prevista no sistema processual vigente, e na necessidade de superação do modelo processual tradicional baseado exclusivamente na documentação cartorial, frequentemente insuficiente para apreender a realidade fática dos conflitos fundiários coletivos. A inspeção judicial inaugural cumpria a função de permitir o conhecimento *in loco* das condições da ocupação, das pessoas envolvidas, das características socioeconômicas da comunidade, dos aspectos ambientais e urbanísticos relevantes, e das possibilidades concretas de soluções estruturais.

Esse instrumento, quando realizado no início da tramitação processual, potencializa significativamente a qualidade das decisões jurisdicionais subsequentes, permitindo ao magistrado construir juízos de valor informados pela realidade concreta, em sintonia com a concepção hermenêutica que reconhece a norma como produto da interação entre texto normativo e realidade fática.

A modulação procedimental, nesse aspecto, opera mediante inversão da ordem tradicional dos atos processuais, priorizando o conhecimento empírico do conflito como elemento informador de todas as decisões posteriores, incluindo análise de pedidos liminares, definição de estratégias probatórias e construção de soluções estruturais.

3.3.3 Atuação antecedente dos órgãos de assistência social como elemento compositivo do procedimento

A terceira modulação procedimental proposta consiste na integração sistemática dos órgãos de assistência social ao procedimento, mediante atuação antecedente ou simultânea ao ato de citação, superando-se o modelo tradicional que limita essa participação a momentos específicos ou excepcionais do processo.

Essa integração procedimental fundamenta-se no reconhecimento de que os conflitos fundiários coletivos têm natureza eminentemente interdisciplinar, exigindo abordagem que transcenda os limites do conhecimento jurídico tradicional e incorpore saberes especializados das áreas social, psicológica, urbanística e ambiental.

A flexibilização procedimental, nesse ambiente, permitiria ao magistrado determinar, já no despacho inicial, a intimação dos órgãos municipais e estaduais responsáveis por políticas habitacionais, urbanas, agrárias e de assistência social, não apenas como informantes do processo, mas como colaboradores ativos na construção de soluções estruturais.

Essa atuação antecedente dos órgãos especializados cumpriria múltiplas funções, tais como diagnóstico social das famílias envolvidas, mapeamento das políticas públicas disponíveis, identificação de alternativas habitacionais, construção de cronogramas de atendimento social, e articulação de rede interinstitucional de proteção aos direitos fundamentais em disputa.

4 Considerações finais

A análise empreendida neste estudo demonstra que a integração entre as Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pela Resolução CNJ nº 510/2023, e os mecanismos de flexibilização procedimental previstos no Código de Processo Civil de 2015 representam um marco paradigmático na abordagem judicial dos conflitos fundiários coletivos no Brasil.

O modelo tradicional adversarial, caracterizado pelo formalismo excessivo e pela perspectiva individualista, mostrou-se inadequado para lidar com a multidimensionalidade dos conflitos fundiários coletivos. Essa inadequação procedimental contribuiu para a perpetuação de um ciclo de violações de direitos humanos, remoções forçadas e tensões sociais, o que não se alinha com as normas constitucionais.

A convergência normativa entre a flexibilização procedimental do CPC de 2015 e as diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 510/2023 oferece ferramentas processuais adequadas à complexidade estrutural desses litígios. A cláusula geral de flexibilização procedimental do artigo 327, parágrafo 2º do CPC, interpretada à luz dos princípios constitucionais, autoriza a modulação do procedimento comum mediante emprego das técnicas diferenciadas disponibilizadas para as Comissões de Soluções Fundiárias.

As propostas de modulação procedimental integrada apresentadas – audiência prévia de conciliação como regra universal, inspeção judicial como instrumento cognitivo inaugural e atuação antecedente dos órgãos de assistência social – demonstram a viabilidade prática de superação das limitações do modelo processual tradicional, promovendo uma abordagem estrutural aos conflitos fundiários coletivos.

A atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, com suas competências para promoção do diálogo multipartes, realização de visitas técnicas e elaboração de planos de reintegração humanizada, constitui instrumento fundamental para a efetivação de soluções consensuais e participativas. Essa atuação está em consonância com os direitos humanos e a função social da propriedade. Além disso, não exclui a possibilidade de atuação semelhante por parte do juiz que preside o processo judicial.

Conclui-se que essa integração normativa operada pelo magistrado do processo também pode favorecer resposta mais adequada à complexidade dos conflitos fundiários coletivos. A implementação efetiva desse modelo integrado exige, contudo,

capacitação continuada, articulação interinstitucional e compromisso com a transformação cultural necessária à superação do paradigma processual adversarial tradicional. Com isso, é possível conferir plena efetividade aos instrumentos normativos disponíveis para promoção de soluções verdadeiramente estruturais, participativas e sustentáveis aos conflitos fundiários coletivos no contexto brasileiro.

Referências

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 1, n. 2, p. 113-128, jul/dez. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Um outro país**: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BOCHENEK, Antônio César, FERREIRA, Lenin Godoy. **Efeitos do processo estrutural**: na perspectiva da comissão de soluções fundiárias. Curitiba: Juruá, 2025.

BOCHENEK, Antônio Cesar. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil/Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSFER.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A grilagem nas terras públicas da Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, CPT. CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. **Conflitos no campo Brasil 2024**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2025.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Conflitos possessórios coletivos**: estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana, com vistas à preservação de direitos humanos. Cutitiba: CRV, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GUTERRES José Augusto, SILVA Lucas Cavalcanti. A política judiciária estruturante do cnj para o tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos: análise da resolução CNJ n. 510/2023. **Revista CNJ**, v. 9, n.1, p. 87-106, jan./jun 2025.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, INSPER. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil. Brasília: CNJ, 2021.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à terra no Brasil**: a gestação do conflito: 1795-1824. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012.

NETO Cláudio Pereira de Souza, SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

VITAL, Geraldine Pinto. **Comissões de soluções fundiárias no judiciário brasileiro**: uma nova abordagem institucional para conflitos fundiários coletivos. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.