



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
MESTRADO PROFISSIONAL E INTERDISCIPLINAR EM
PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL E DIREITOS HUMANOS



ERIK DA FONSECA FARHAT

SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS A CONFLITOS COLETIVOS EM LOCAL DE ACESSO
PRESERVADO POR LIMITES NATURAIS NO ESTADO DO ACRE:

jurisdição adequada, efetiva e paz social

Palmas/TO

2025

ERIK DA FONSECA FARHAT

SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS A CONFLITOS COLETIVOS EM LOCAL DE ACESSO
PRESERVADO POR LIMITES NATURAIS NO ESTADO DO ACRE:
jurisdição adequada, efetiva e paz social

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em associação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

Linha de Pesquisa: Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos.

Subárea: Direitos Humanos, Ambiente, Saúde e Políticas Públicas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

F223s Farhat, Erik da Fonseca.

Soluções fundiárias a conflitos coletivos em local de acesso preservado por limites naturais no Estado do Acre: Jurisdição adequada, efetiva e paz social. / Erik da Fonseca Farhat. – Palmas, TO, 2025.

88 f.

Relatório Técnico (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2025.

Orientador: Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira

1. Conflito fundiário. 2. Efetividade judicial. 3. Especialização jurisdicional. 4. Consensualismo. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ERIK DA FONSECA FARHAT

SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS A CONFLITOS COLETIVOS EM LOCAL DE ACESSO
PRESERVADO POR LIMITES NATURAIS NO ESTADO DO ACRE:

jurisdição adequada, efetiva e paz social

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em associação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em 17 de setembro de 2025

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira
Orientador
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Oneide Perius
Membro interno
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Paulo Beli Moura Stakoviak
Membro externo
Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

Palmas/TO

2025

À minha esposa Manuela, pela bondade na ação e no discernimento.

*Às minhas filhas Ohana, Maele e Maitê, que me inspiram a usar a
palavra na direção do bem.*

AGRADECIMENTO

Agradeço à natureza divina por toda sua benevolência, sem a qual nada seria realizado.

À minha amada esposa, fonte de genuíno apoio e entusiasmo, e às minhas filhas, cheias de amor.

À minha querida amiga Adamárcia Machado Nascimento, generosa no saber e no bom humor, que é o guardião da alegria e da esperança.

Aos servidores do Poder Judiciário do Acre, Andreia Mota e Benildson Leite, pela dedicação inestimável no propósito de levantar os dados da pesquisa e intervenções relevantes.

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Acre, instituição incansável na busca de atender bem o cidadão, cuja Presidente à época, Desembargadora Regina Ferrari, e o Diretor da Escola Judicial, Desembargador Élcio Sabo Mendes, inauguraram a possibilidade dessa conquista.

À Universidade Federal do Tocantins, instituição que proporcionou a base acadêmica e científica necessária para o desenvolvimento deste trabalho, de enriquecimento profissional e pessoal.

Um agradecimento especial ao meu orientador de mestrado, Prof. Dr. Gustavo Paschoal, por sua agradabilíssima orientação, precisão de apontamentos e incentivo, que foram essenciais para a realização deste trabalho.

Externo, ainda, gratidão aos membros da banca avaliadora pelo tempo dedicado a este trabalho.

O Conde D. Henrique

Todo começo é involuntário.

Deus é o agente.

O herói a si assiste, vário

E inconsciente.

À espada em tuas mãos achada

Teu olhar desce.

“Que farei eu com esta espada?”

Ergueste-a, e fez-se.

Mensagem, Fernando Pessoa

RESUMO

Os conflitos fundiários coletivos no Estado do Acre resultam de interações históricas, sociais, econômicas, ambientais e do modo de ocupação das terras, cuja dinâmica foi influenciada por ciclos econômicos, sendo o primeiro deles a exploração da borracha natural nos seringais amazônicos. Seu tratamento adequado é um desafio complexo, sobretudo quando o conflito se localiza em área cujo acesso está condicionado por características ambientais e condicionantes naturais. A pesquisa busca entender como o Tribunal de Justiça do Acre pode melhorar o grau de efetividade, celeridade e sustentabilidade no manejo de demandas com tais características. Sua base teórica compreende as dimensões do exercício da posse nos cenários de conflitos fundiários coletivos e a necessidade de ações estruturais e abordagem interinstitucional. A pesquisa foca na análise de processos judiciais relacionados a conflitos fundiários coletivos na Comarca de Cruzeiro do Sul, que engloba três municípios na região do Vale do Juruá, além da revisão doutrinária. Os dados fáticos são coletados a partir do Sistema de Automação do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça. Apesar das ferramentas já disponíveis para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, o tema ainda é marcado por um sistema de justiça que distribui soluções com baixa efetividade. Ao final, sugerem-se dois produtos. O primeiro consiste na especialização da matéria em uma unidade jurisdicional da Comarca de Cruzeiro do Sul, destinada aos conflitos fundiários incidentes no território, conferindo maior especialização ao tratamento da temática. O segundo consiste na implementação de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários, nos moldes de outros já instituídos para temas específicos.

Palavras-chave: Conflito fundiário. Efetividade judicial. Especialização jurisdicional. Consensualismo.

ABSTRACT

Collective land conflicts in the State of Acre result from historical, social, economic, and environmental interactions, as well as from patterns of land occupation, whose dynamics have been influenced by economic cycles, the first being the extraction of natural rubber in Amazonian rubber plantations. Their proper handling is a complex challenge, especially when conflicts occur in areas where access is constrained by environmental characteristics and natural conditions. This research seeks to understand how the Court of Justice of Acre can improve the degree of effectiveness, speed, and sustainability in managing such disputes. Its theoretical basis encompasses the dimensions of land possession in scenarios of collective land conflicts and the need for structural measures and an interinstitutional approach. The study focuses on the analysis of judicial cases related to collective land conflicts in the Judicial District of Cruzeiro do Sul, which comprises three municipalities in the Juruá Valley region, in addition to a doctrinal review. Factual data are collected from the Judiciary Automation System and the National Council of Justice. Despite the tools already available for addressing collective land conflicts, the issue is still marked by a justice system that delivers solutions with low effectiveness. In the end, two products are proposed. The first is the specialization of the subject matter in a judicial unit of the District of Cruzeiro do Sul, aimed at land conflicts occurring in the territory, thereby providing greater specialization in handling the issue. The second is the implementation of a Judicial Center for the Resolution of Land Conflicts, following the model of others already established for specific themes.

Keywords: Collective land conflict. Judicial effectiveness. Jurisdictional specialization. Consensualism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Primeiras Capitâneas Hereditárias	26
Figura 2 - Números da Comissão de Resolução de Conflitos do Tribunal da Justiça do Estado do Acre.....	40
Figura 3 - Atividades realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias	42
Figura 4 - Região do Vale do Juruá	54
Figura 5 - Amazônia Legal	66

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Inovações procedimentais sobre ações possessórias coletivas	22
Quadro 2 - Distribuição de processos de conflitos fundiários coletivos.....	39
Quadro 3 - Instalação de varas especializadas em Direito Agrário na Amazônia Legal	67
 Tabela 1 - Número dos processos, anos de entrada no Poder Judiciário e natureza da demanda	 60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos agropecuários por área	48
Gráfico 2 - Distribuição dos processos por ano (2015-2024).....	61
Gráfico 3 - Distribuição dos processos por tipo de litígio	61

LISTA DE SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CEJUC	Centro de Justiça e Cidadania
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CNC	Conselho Nacional das Cidades
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Iteracre	Instituto de Terras do Acre
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
PIDJus	Ponto de Inclusão Digital do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SAJ	Sistema de Automação do Judiciário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TJAC	Tribunal de Justiça do Estado do Acre
ONU	Organização das Nações Unidas
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS.....	17
1.2 Os conflitos fundiários coletivos e o Código de Processo Civil.....	17
1.3 Posse, propriedade e a função social da terra	25
1.4 O Poder Judiciário na solução dos conflitos fundiários e a Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça	33
2 CONTEXTUALIZAÇÃO, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	45
2.1 Ocupação territorial do Acre e órgão fundiário estadual	45
2.2 Estrutura do Poder Judiciário acreano e a Comarca de Cruzeiro do Sul	51
3 PRODUTOS E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	64
3.1 Proposta de especialização da competência em matéria fundiária	64
3.2 Proposta de criação do CEJUSC fundiário	68
3.3 Procedimento estruturalmente adaptado	68
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	75
APÊNDICE 1 - PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 325/2024 - ESPECIALIZAÇÃO DAS VARAS CÍVEIS DA COMARCA DE CRUZEIRO DO SUL – CONFLITOS FUNDIÁRIOS E ESTATUTO DO IDOSO.....	78
APÊNDICE 2 – PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS	83

1 INTRODUÇÃO

Os conflitos fundiários coletivos no Brasil emergem de uma intrincada teia de interações históricas, políticas, econômicas e sociais, constituindo um desafio multifacetado para o sistema de justiça, sobretudo quando as disputas estão situadas na região amazônica, repleta de áreas de acesso restrito por condições geográficas, ambientais e naturais.

A gravidade desses conflitos chama atenção pelo elevado nível de violência registrado em diversos episódios e diferentes cenários. À guisa de exemplificação, no dia 22 de dezembro de 1988, o ambientalista Chico Mendes¹ foi assassinado por uma disputa de terras do Seringal Cachoeira, município de Xapuri, Estado do Acre. Em 17 de abril de 1996, no Estado do Pará, 19 trabalhadores sem-terra foram assassinados por policiais militares, no denominado massacre de Eldorado dos Carajás. Em 24 de maio de 2017, outro massacre no Estado do Pará, o de Pau D'Arco, na Fazenda Santa Lúcia, que vitimou 10 trabalhadores rurais (Ribeiro, 2022, p. 7).

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, o ano de 2024 contabilizou 2.185 ocorrências de conflitos no campo, das quais 1.768 foram conflitos por terra. E foram registrados 13 assassinatos, dentre outras violências (CPT, 2025).

No Estado do Acre, tais conflitos remontam ao início do século XX, quando o território acreano foi incorporado ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis (Brasil, 1904). Desde então, ciclos econômicos desordenados influenciaram os padrões de ocupação territorial. Inicialmente, os ciclos da borracha atraíram trabalhadores que estabeleceram a cultura tradicional de uso dos recursos naturais. Durante a Segunda Guerra Mundial, a demanda da indústria bélica pelo látex impulsionou nova onda de ocupação. Nas décadas de 1970 e 1980, programas governamentais de desenvolvimento introduziram pressões adicionais sobre o território com a expansão da agropecuária, exploração madeireira e mineração.

Atualmente, o Acre conta com 22 municípios – Acrelândia, Assis Brasil, Brasiléia, Bujari, Capixaba, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia, Feijó, Jordão, Manuel Urbano, Marechal Thaumaturgo, Mâncio Lima, Plácido de Castro, Porto Acre, Porto Walter, Rio Branco, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Sena Madureira, Senador Guimard, Tarauacá e Xapuri. Os municípios são distribuídos em mesorregiões geográficas, uma delas, a do Vale do Juruá, localizada no extremo sudoeste da Amazônia brasileira, é onde se situam os municípios de Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Rodrigues Alves, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter.

¹ Chico Mendes recebeu o prêmio Global 500 da ONU como um dos mais importantes defensores da natureza em 1987.

O presente relatório trata de conflitos fundiários coletivos situados especificamente na Comarca de Cruzeiro do Sul, que compreende os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, no Estado do Acre.

Nessa região, à problemática ordinária dos conflitos fundiários se soma a condição de acesso limitado por características geográficas, ambientais e de infraestrutura, porquanto Cruzeiro do Sul, a maior cidade da região e sede da comarca, não tem ligação rodoviária com os municípios de Porto Walter e Marechal Thaumaturgo, que integram a mesma comarca. Seus territórios não estão ligados a qualquer outro município por rodovia. O acesso possível é fundamentalmente por via fluvial, através do sinuoso Rio Juruá, por distância navegável de 120 km e 270 km, respectivamente.

Em determinado período do ano, em razão da estação climática, o verão amazônico, o rio sequer é navegável para a maioria das embarcações. Ainda é possível o acesso pela via aérea, por aviação de pequeno porte, mas se trata de meio pouco empregado pela população em geral em vista dos elevados custos envolvidos. Nesse contexto, emerge, como questão central da pesquisa, saber como o Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC) pode aprimorar o grau de efetividade, celeridade e sustentabilidade no manejo de demandas relacionadas a conflitos fundiários coletivos em áreas de acesso restrito por características naturais.

A relevância desta investigação se assenta na utilidade de se elevar o nível de efetividade do tratamento judicial aos conflitos fundiários sediados em região de acesso condicionado por características geográficas específicas e ausência de infraestrutura, a fim de se buscar soluções em prol da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, o que se alinha à área de concentração "Efetividade da Jurisdição e Direitos Humanos", e contribui para uma atuação mais condizente com a constitucionalização dos direitos envolvidos.

Esta pesquisa vai ao encontro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente a ODS 16, que compreende promover sociedades pacíficas e inclusivas para desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Relaciona-se, especificamente, com as metas 16.3, que cuida de promover o estado de direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos, e 16.6, que pretende desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Está em linha, igualmente, com o Pacto Pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro, de 21 de agosto de 2024, compromisso ambiental e de justiça

social, cujo Anexo 1 prevê a adoção, entre outras ações, de medidas de priorização da conclusão de processos judiciais relacionados a conflitos fundiários.

Como resultado prático, o estudo serve para sugerir medidas estruturais aptas a otimizar o tratamento das demandas fundiárias coletivas na região, especializando a prestação do serviço do sistema judiciário e abrindo espaço para soluções consensuais em ambiente interinstitucional, com possibilidade de emprego do mesmo modelo a outras regiões dotadas de semelhantes características.

Seu objetivo geral é desenvolver propostas que auxiliem na implementação de soluções mais sustentáveis para conflitos fundiários coletivos em áreas de difícil acesso no Estado do Acre. A pesquisa pretende compreender as falhas no tratamento judicial destinado a conflitos da espécie e oferecer alternativas viáveis que observem as particularidades geográficas e socioculturais da região amazônica, além da normatividade em seu conjunto.

Para alcançar esse propósito, foi empreendida uma revisão abrangente da literatura especializada, visando ampliar a compreensão teórica e contextual do fenômeno dos conflitos fundiários na Amazônia acreana. Esta etapa permitiu estabelecer bases conceituais para as análises subsequentes.

Paralelamente, foram analisados processos judiciais específicos sobre conflitos fundiários na região, permitindo identificar padrões recorrentes, falhas estruturais e impactos contrários ao adequado tratamento do tema. O exame documental proporcionou uma visão concreta da dinâmica imprimida pela prática jurídica e sua consequência social.

A investigação também serve à identificação dos principais obstáculos enfrentados pelo sistema judiciário no tratamento desses conflitos, considerando as limitações logísticas, culturais e institucionais que embaraçam a efetiva prestação jurisdicional em áreas remotas do Acre.

Metodologicamente, adotou-se uma abordagem mista, tanto de base dedutiva, com a construção do raciocínio do geral para o particular, como de base indutiva, partindo de observações específicas provenientes da realidade, e finalidade prática (aplicada), combinando elementos históricos, exploratórios e interventivos, uma vez que se objetiva modificar a realidade estudada (Brasileiro, 2024).

A investigação se fundamenta em análise documental de processos judiciais relacionados a conflitos fundiários nos municípios estudados, com dados coletados a partir do Sistema de Automação do Judiciário (SAJ) e estatísticas do Tribunal de Justiça do Acre, além de pesquisa bibliográfica com base em material publicado em livros e revistas que tratam da

posse, da propriedade e de sua função social. A abordagem da pesquisa é quali-quantitativa, em que se associam dados qualitativos e quantitativos (Brasileiro, 2024).

Com base nos conhecimentos construídos nas etapas do estudo, foram propostas medidas voltadas ao ganho de grau de efetividade nas resoluções dos conflitos fundiários coletivos, levando-se em consideração as peculiaridades locais e os aspectos jurídicos, históricos, culturais e ambientais. Espera-se, como resultado, contribuir para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, por meio do desenvolvimento de produtos que possam ser aplicados não apenas na região estudada mas também em outras localidades com características semelhantes. Visa-se promover uma atividade judicial mais alinhada com a interpretação constitucional, capaz de conferir proteção adequada aos direitos fundamentais envolvidos em conflitos fundiários, promovendo a almejada paz social.

A estrutura deste relatório técnico é composta da presente Introdução, seguida do primeiro capítulo, a fundamentação teórica, que aborda conceitos fundamentais atinentes aos conflitos fundiários coletivos, ao Diploma Processual Civil, ao papel do Poder Judiciário na resolução desses conflitos e aos instrumentos jurídicos aplicáveis para jurisdição adequada e efetiva. Em seguida, no capítulo 2, apresenta-se a coleta e análise dos dados, aferindo os impactos da realidade atual sobre a prestação jurisdicional. Posteriormente, os resultados são apresentados no capítulo 3, destacando-se principais desafios e as soluções propostas. A conclusão, ao final, sinaliza a importância dos achados e aponta sugestões de iniciativas que possam contribuir com o aperfeiçoamento do sistema judiciário na região.

Convém, ainda, observar que as expressões “conflitos agrários”, “conflitos fundiários” e “conflitos possessórios” serão empregadas, no mais das vezes, na dimensão coletiva, que encerra não apenas disputa por terra, mas conflitos sociais de fundo de direitos fundamentais, como a vida, o acesso ao trabalho e à moradia.

Quando considera a realidade local, o Judiciário pode atuar criando espaços especializados e interdisciplinares, que equilibram fatores de poder e oferecem soluções concretas, respeitando os princípios e a força da Constituição (Barroso, 2015). Sendo assim, esta pesquisa pretende produzir base para medidas de aperfeiçoamento estrutural que propiciem abordagem e tratamento judicial adequados aos conflitos fundiários coletivos, com destaque especial para a via do consenso e abertura de espaços em que se associem outros saberes além do jurídico na busca de soluções congruentes com o arcabouço constitucional e os direitos humanos.

1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS

1.2 Os conflitos fundiários coletivos e o Código de Processo Civil

Os conflitos fundiários coletivos constituem um fenômeno complexo, envolvendo múltiplos fatores socioambientais, atores diversos e interface com variadas dimensões do poder público, sobretudo com o Poder Judiciário, quando as partes ingressam com pleitos na arena judicial por meio das ações possessórias e petitórias.

No relatório *Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil* (Insper, 2021), elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), consta que entre os anos de 2011 e 2019 tramitaram no Poder Judiciário brasileiro 258.423 processos envolvendo conflitos fundiários, dos quais 49.811 eram coletivos urbanos ou rurais.

Apesar dessa realidade, o Código de Processo Civil (CPC) de 1973, que vigorou até o ano de 2015, não previa nenhuma marca de especificidade no tratamento judicial do conflito possessório coletivo, de modo que o procedimento empregado para casos tais era o mesmo das disputas possessórias individuais², desconsiderando diferença fundamental que influi na própria natureza do litígio. Na dimensão coletiva, além da discussão sobre posse e propriedade, existem conflitos sociais de fundo, tais como acesso à terra, moradia, saúde, trabalho, entre outros, cujo tratamento exige abordagem diferenciada, inclusive com a participação de terceiros que não integram o processo. Trata-se de entes encarregados de políticas públicas voltadas à superação das deficiências em torno de direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Não por acaso, Farias e Rosenvald (2015) nos lembram que em uma nação de dimensão continental, demograficamente pobre, com injusta distribuição de recursos e dotada de instituições extremamente burocratizadas e ineficientes, o tratamento adequado da questão fundiária é um grande desafio. Nesse sentido, conferir aos conflitos coletivos tratamento

² 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 (individual 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 o tema, já chamava atenção para a inaptidão do regramento processual então vigente quanto à solução de demanda possessória que envolva 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).

calçado na lógica meramente individual costuma resultar em soluções que se limitam à tutela das consequências do problema, sem resolvê-lo efetivamente, pois sua causa permanece intocada.

Por isso, é fundamental conceber o tratamento adequado da questão a partir da perspectiva estrutural e da tutela coletiva da posse. Para tanto, importa destacar as principais características dos conflitos fundiários coletivos e propor uma definição, considerando as perspectivas teóricas contemporâneas e o arcabouço normativo.

A partir daí, o primeiro elemento caracterizador dos conflitos fundiários coletivos, que os distingue de outras modalidades de disputas territoriais, reflete sua dimensão que transcende disputas por interesses meramente individuais. Litígio coletivo, segundo definição de Vitorelli (2023, p. 32), é o “conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais”.

Essa coletividade é passiva. Alguém pretende haver ou reaver determinado bem não de uma pessoa ou um grupo pequeno formalmente organizado, mas sim de uma coletividade fluida, instável, transitória, vinculada pela situação de fato (Arenhart; Osna, 2021, p. 461). O segundo elemento identificado consiste na vulnerabilidade social dos ocupantes, pessoas em situação de hipossuficiência, e na obrigatoriedade de participação de Defensoria Pública. Essa característica é reforçada pela Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), que explicita os grupos sociais tipicamente envolvidos nesses conflitos: trabalhadores rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos por empreendimentos.

O reconhecimento dessa vulnerabilidade também constitui fundamento para a intervenção do Estado na garantia de direitos fundamentais conforme preconizado na Resolução nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades (CNC), ao definir conflito fundiário urbano como disputa envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem da proteção estatal.

Outro elemento caracterizador é a presença de interesse público qualificado, evidenciada pela necessidade de intervenção do Ministério Público, segundo previsão do artigo 176 do CPC de 2015. O órgão atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis. O mesmo Diploma Legal ainda contém previsões expressas de participação do Ministério Público especificamente nos processos que

envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana, as ações possessórias coletivas (art. 178, III, e art. 554, parágrafo 1º).

Essa posição legal da instituição ministerial reconhece nos conflitos fundiários coletivos disputas que vão além dos interesses patrimoniais imediatos das partes, envolvendo litígios sociais de fundo, situados na origem das questões possessórias, tais como moradia, reforma agrária, modo de vida e função social da terra. E cada promotor de justiça, na perspectiva constitucional, é um agente político de transformação em prol da realização do Estado Democrático de Direito, que chama para si a função de depositário de pretensões civilizatórias e promessas de modernidade não atendidas por outras instâncias de poder (Farias; Rosendal, 2015).

Uma derradeira característica inerente ao conflito fundiário coletivo consiste na complexidade da solução exigida, evidenciada pela pertinência de participação de múltiplos órgãos públicos para a construção de respostas que transcendam a mera declaração de direitos possessórios ou proprietários.

O CPC (Brasil, 2015), ao prever convocação dos órgãos responsáveis pelas políticas agrárias e urbanas para que se manifestem sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório, reconhece a necessidade de abordagens estruturais que considerem políticas públicas habitacionais, agrárias e sociais, exigindo atuação coordenada das instituições estatais para a busca de soluções adequadas, sobretudo negociadas.

A caracterização dos conflitos fundiários coletivos no ordenamento brasileiro também se nutre de diretrizes internacionais de direitos humanos, dado que a Resolução nº 10/2018 do CNDH alinha-se expressamente ao Comentário Geral nº 7 da ONU, por seu Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que interpreta o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil e incorporado ao ordenamento jurídico nacional (Decreto nº 591/1992), e reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive por meio de moradia.

A norma administrativa ainda estabelece garantias contra despejos forçados e determina procedimentos específicos para qualquer remoção, incluindo consulta genuína a pessoas afetadas, notificação adequada, informações sobre o despejo, presença de autoridades, identificação precisa das pessoas envolvidas, não realização do ato em condições climáticas adversas e provisão de assistência jurídica. Tais garantias, incorporadas ao ordenamento brasileiro via tratado internacional, complementam o regime jurídico específico dos conflitos fundiários coletivos, reforçando a necessidade de tratamento diferenciado que respeite a dignidade humana e os direitos fundamentais dos grupos vulneráveis envolvidos.

A partir dessa análise, é possível aferir uma definição dos conflitos fundiários coletivos como disputas possessórias ou petições sobre imóveis rurais ou urbanos, caracterizadas pela presença de grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, cujo objeto transcende a mera declaração de direitos reais e envolve interesses relacionados a políticas públicas deficitárias, o que exige um regime processual específico, com possibilidade de participação de terceiros e adaptações que busquem soluções adequadas à normatividade constitucional.

Tal definição, considerando elementos caracterizadores extraídos do sistema normativo e dogmático, oferece parâmetros para a identificação e adequado processamento dessas demandas específicas a fim de se perseguir maior efetividade da tutela jurisdicional e a consequente pacificação social. De acordo com essa formulação, o CPC de 2015 (Brasil, 2015) inovou ao reconhecer explicitamente a existência do litígio possessório coletivo, identificando-o por duas expressões principais: "ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas" (art. 554) e "litígio coletivo pela posse de imóvel" (art. 565)³.

Como se vê, a norma não estabelece um critério quantitativo específico, mas pressupõe uma coletividade numericamente relevante, cuja citação individual apresente dificuldades práticas significativas, justificando os mecanismos alternativos previstos nos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 554, técnica processual diferenciada que, prevista no capítulo das ações possessórias,

³ Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.

§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

§ 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados.

§ 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbção afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

aplica-se igualmente às ações petitórias coletivas, conforme precedente do Superior Tribunal de Justiça (REsp. 1992184/SP)⁴.

As inovações procedimentais a respeito das ações possessórias coletivas estão reproduzidas no Quadro 1.

⁴ Ação reivindicatória. Ocupação coletiva. Violação do art. 1.022 do CPC/2015. Inexistência de omissão. Contradição. Configuração. Nulidade prejudicada. Celeridade, economia processual, efetividade e primazia do julgamento de mérito. Reunião de ações para julgamento conjunto. Risco de decisões conflitantes. Discricionariedade do julgador. Reexame de fatos e provas. Inadmissibilidade. Súmula 7/stj. Arts. 554, §§ 1º a 3º, e 565 do CPC/2015. Procedimento especial de litígios possessórios coletivos. Aplicação às ações petitórias. Possibilidade. 1. Ação reivindicatória, ajuizada em 02/01/2019, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 07/10/2020, concluso ao gabinete em 21/02/2022. 2. O propósito recursal é decidir se (I) o procedimento dos litígios possessórios coletivos aplica-se às ações petitórias, na forma do art. 554, c/c o art. 565, § 5º, do CPC/2015; (II) devem ser reunidas, para julgamento conjunto, por risco de decisões conflitantes, as demais ações reivindicatórias ajuizadas, em datas próximas, pelo recorrido com o objetivo de recuperar imóveis de lotes vizinhos, mas com matrículas individualizadas; (III) há contradição e omissão no acórdão recorrido. 3. Não há ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem, aplicando o direito que entende cabível à hipótese soluciona integralmente a controvérsia submetida à sua apreciação, ainda que de forma diversa daquela pretendida pela parte. 4. Embora o acórdão recorrido apresente contradição, as circunstâncias específicas dos autos permitem que tal vício seja suplantado, a fim de que se adentre no mérito da irresignação e se aplique o direito à espécie. Incidência dos princípios da celeridade, da economia processual, da efetividade da jurisdição e da primazia do julgamento de mérito (art. 5º, LXXVIII, da CRFB, e arts. 4º, 6º e 139, IX, do CPC/2015). 5. Trata-se de uma faculdade do julgador a análise da necessidade de os processos serem reunidos para julgamento conjunto, porquanto cabe a ele avaliar a conveniência da medida em cada hipótese. Precedentes. Para o acolhimento da tese de imprescindibilidade da reunião das ações por risco de decisões conflitantes, seria imprescindível promover o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, providência inviável em sede de recurso especial ante a incidência da Súmula 7/STJ. 6. O procedimento previsto às ações possessórias coletivas (arts. 554, §§ 1º a 3º, e 565 do CPC/2015) aplica-se às ações petitórias de mesma natureza, haja vista que, em ambas as hipóteses, há identidade do interesse público e social envolvido no conflito, diante do risco ao direito à moradia de grande número de pessoas que integram o polo passivo da ação. Documento: 153287585 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 03/06/2022 Página 2 de 3 7. Hipótese em que, embora se esteja diante de litígio coletivo, o Juízo de origem não determinou os atos de publicidade previstos no art. 554, § 3º, do CPC/2015, sob o fundamento de que não seria aplicável às ações petitórias, o que foi ratificado pelo acórdão recorrido. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido, apenas para determinar que o Juízo de origem dê ampla publicidade à existência da presente ação, na forma do art. 554, § 3º, do CPC/2015, ou seja, mediante anúncios em jornais e rádios locais, publicações em redes sociais, além de outros meios considerados pertinentes pelo julgador.

Quadro 1 - Inovações procedimentais sobre ações possessórias coletivas

Código de Processo Civil de 1973	Código Processo Civil de 2015
Art. 920. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela, cujos requisitos estejam provados	Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. § 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados. § 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.
Sem correspondente	Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmada na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo. § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. § 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

Fonte: Elaborado pelo autor

Embora a inovação legal reconheça necessidade de distinção procedimental entre os conflitos fundiários de natureza individual e coletiva, o avanço legislativo foi modesto. Com efeito, o texto normativo limitou a necessidade da audiência de conciliação prévia à apreciação liminar apenas para os casos da denominada “posse velha”, quando poderia estabelecer obrigatoriedade de audiências prévias de conciliação e justificação sempre que houvesse pedido liminar, fosse a posse nova ou velha. Em caso de insucesso da conciliação, ainda poderia estabelecer a lei a necessidade da presença do juiz no local do conflito, para conhecimento da realidade local (Ferreira, 2019, p. 117).

Lado outro, não se questiona que as mudanças legislativas se aproximam das recomendações contidas no Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, ao estabelecer medidas de maior cuidado processual, como ampla publicidade, participação do Ministério Público e Defensoria Pública, além de convocação de órgãos responsáveis pelas políticas agrárias ou urbanas.

Embalando essas mudanças, não se pode olvidar a exposição de motivos do anteprojeto do CPC de 2015. Parte da discussão levada a efeito pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração do novo Diploma Processual Civil centrou-se na necessidade imperiosa de que o sistema processual brasileiro proporcionasse à sociedade o reconhecimento e a realização efetiva dos direitos ameaçados ou violados. Essa preocupação fundamental assume particular relevância quando se examina a problemática dos conflitos fundiários coletivos, na medida em que tais litígios envolvem não apenas questões jurídicas complexas, mas também profundas implicações sociais que demandam uma resposta jurisdicional adequada às necessidades e interesses envolvidos.

Foi precisamente em torno dessa questão da efetividade processual que se construiu a arquitetura do CPC de 2015, partindo-se da premissa, já estampada no primeiro artigo do texto da Exposição de Motivos, de que "um sistema processual civil que não proporcione à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, ameaçados ou violados, que têm cada um dos jurisdicionados, não se harmoniza com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito" (Brasil, 2015, p. 24). A aplicação deste paradigma aos conflitos fundiários coletivos revela-se particularmente desafiadora, uma vez que tais disputas frequentemente envolvem direitos difusos e coletivos que transcendem a esfera individual e exigem uma abordagem processual que contemple a dimensão social da questão agrária.

Na quadra atual do constitucionalismo brasileiro, a harmonização entre o processo civil e os princípios constitucionais assume contornos especialmente relevantes no contexto dos conflitos fundiários. A Exposição de Motivos enfatiza que "a coerência substancial há de ser vista como objetivo fundamental, todavia, e mantida em termos absolutos, no que tange à Constituição Federal da República" (Brasil, 2015, p. 25), o que implica reconhecer que a tutela jurisdicional dos direitos relacionados à propriedade e à posse da terra deve necessariamente considerar os preceitos constitucionais relativos à função social da propriedade, à reforma agrária e aos direitos fundamentais das populações rurais.

De modo esquemático, é possível dizer que o novo CPC buscou criar instrumentos processuais capazes de proporcionar uma resposta mais eficaz aos conflitos de massa, categoria na qual se inserem muitos dos litígios fundiários coletivos. A criação do incidente de resolução

de demandas repetitivas, inspirado no direito alemão, representa uma tentativa de racionalizar o tratamento judicial de conflitos que envolvem questões jurídicas similares, potencialmente aplicável aos casos em que múltiplas famílias ou grupos disputam direitos sobre áreas rurais com fundamentos jurídicos convergentes.

À luz do expandido na Exposição de Motivos, verifica-se que o legislador processual reconheceu a necessidade de "converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado" (Brasil, 2015, p. 31), diretriz que se mostra fundamental para o adequado tratamento dos conflitos fundiários coletivos. Essa perspectiva implica compreender que a resolução de disputas agrárias não pode prescindir da consideração das realidades socioeconômicas subjacentes, das formas de organização comunitária e das especificidades culturais dos grupos envolvidos.

Para realizar esse objetivo de contextualização social do processo, o novo CPC (Brasil, 2015) enfatizou os métodos alternativos de resolução de conflitos, particularmente a mediação e a conciliação. No âmbito dos conflitos fundiários coletivos, tais mecanismos assumem importância estratégica, na medida em que podem proporcionar soluções mais duradouras e socialmente legitimadas do que as decisões judiciais impostas unilateralmente. A compreensão de que "a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz" (Brasil, 2015, p. 31) revela-se particularmente pertinente em disputas que envolvem comunidades tradicionais, assentamentos rurais ou ocupações coletivas.

Isso é o que efetivamente demonstra a preocupação do legislador processual com a qualidade da prestação jurisdicional, não apenas em termos de celeridade, mas sobretudo quanto à adequação das respostas judiciais às necessidades sociais concretas. No contexto dos conflitos fundiários, essa diretriz traduz-se na necessidade de que os magistrados compreendam as dimensões sociológicas, antropológicas e econômicas dos litígios agrários, superando uma visão estritamente patrimonialista da propriedade rural.

Reforçando esse panorama, deve-se destacar que o novo CPC instituiu mecanismos destinados a conferir maior estabilidade e uniformidade à jurisprudência, aspecto de fundamental importância para a segurança jurídica no tratamento dos conflitos fundiários. A dispersão jurisprudencial em matéria agrária tem historicamente contribuído para a perpetuação de incertezas quanto aos critérios de reconhecimento de direitos territoriais, especialmente no que se refere às comunidades tradicionais e aos movimentos de reforma agrária.

A falta de percepção dessa realidade processual renovada pode comprometer a efetividade da tutela jurisdicional nos conflitos fundiários coletivos, mantendo-se práticas judiciais anacrônicas que desconsideram tanto as inovações procedimentais quanto os

princípios constitucionais que informam a questão agrária. A Exposição de Motivos é clara ao estabelecer que o processo deve "assegurar o cumprimento da lei material" (Brasil, 2015, p. 26), o que, no contexto fundiário, implica a concretização dos preceitos constitucionais relativos à função social da propriedade e aos direitos territoriais das comunidades rurais.

A somatória dessas diretrizes processuais aponta para a necessidade de uma renovação hermenêutica na abordagem judicial dos conflitos fundiários coletivos, que considere não apenas os aspectos formais da titularidade dominial, mas também as dimensões substantivas dos direitos em disputa. O CPC de 2015, ao priorizar a efetividade e a aderência constitucional, oferece instrumentos normativos para uma tutela jurisdicional mais adequada às complexidades da questão agrária contemporânea, desde que operadores jurídicos e instituições judiciárias estejam preparados para utilizar tais mecanismos de forma inovadora e socialmente responsável.

1.3 Posse, propriedade e a função social da terra

A compreensão dos conflitos fundiários no Brasil exige a consideração de seus antecedentes históricos, em especial a formação dos regimes de distribuição de terras, cujas raízes remontam ao período colonial. Com a chegada dos portugueses ao Brasil, deixaram de existir terras sem dono, todas elas foram incorporadas ao patrimônio da Coroa pelo direito de conquista, inclusive aquelas ocupadas pelos povos indígenas. Somente o rei português poderia permitir o acesso à propriedade da terra (Fischer, 2018).

Frente à necessidade de colonizar a nova possessão, a Coroa Portuguesa dividiu o território brasileiro em largos lotes de terras, que eram proibidos de serem vendidos, mas eram transmissíveis hereditariamente. Trata-se das Capitânicas Hereditárias, criadas pelo rei português Dom João III (1534-1536). Seus donatários (capitão-mor) tinham amplos poderes e ficavam responsáveis pelo financiamento do empreendimento, com o dever de tornar as terras produtivas mediante criação de vilas e a distribuição de lotes, chamados sesmarias. Ao sesmeiro incumbia demarcar as terras, ocupá-las e nelas realizar atividade produtiva.

A Figura 1 representa as primeiras capitânicas hereditárias, quando a maior parte do território que hoje compreende a Amazônia Legal fazia parte das terras pertencentes à Espanha.

Figura 1 - Primeiras Capitânicas Hereditárias



Fonte: Página online do Colégio Web⁵

Nesse processo da colonização, a Metrópole utilizou uma legislação originariamente criada para a ocupação de terras não cultivadas em Portugal, era a disciplina das sesmarias, instituída em 1375 para fazer frente à crise do século, agravada pela peste negra, que abateu profundamente a sociedade portuguesa, gerando fuga dos trabalhadores para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida, com consequente redução da produção agrícola. O despovoamento era a regra, de modo que a intenção primeira da regulamentação era estimular a agricultura. A lei de sesmarias visava coagir o proprietário de terras a cultivá-las, sob pena de expropriação, inibindo dos trabalhadores rurais (Motta, 2012, p. 15). Esse mesmo arcabouço, então, foi empregado para solidificar a colonização ultramar, embora com singularidades e diversidade na aplicação.

No Brasil, o regime sesmarial foi oficialmente adotado pela Carta Foral de 6 de outubro de 1531. As sesmarias eram concedidas pelo governo colonial ou pelos donatários das capitânicas hereditárias aos sesmeiros, que se comprometiam a cultivar a terra e torná-la produtiva. Caso não cumprissem essa obrigação dentro de determinado prazo, a terra poderia ser confiscada e redistribuída.

O regime de sesmarias visava fortalecer o povoamento e a defesa do território colonial. Eram importantes requisitos para obtenção de uma sesmaria o sesmeiro ser súdito da Coroa

⁵ Disponível em: <https://www.colegioweb.com.br/primordios-da-colonizacao-portuguesa/as-capitanias-hereditarias.html>

Portuguesa, demonstrar capacidade de cultivo, de exploração da terra e comprometer-se a desenvolver atividades econômicas na região. Apesar de tais diretrizes, a dificuldade para se consolidar a propriedade sesmarial favoreceu a existência da propriedade senhorial, oriunda da posse de grandes áreas.

O sistema, assim, favoreceu a formação de grandes propriedades rurais, muitas sesmarias foram concedidas a membros da elite colonial, grandes latifundiários, militares e religiosos. À guisa de ilustração dessa realidade, Motta (2012), citando Costa Porto, anota: “os moradores queixaram-se ao Rei de ‘haver Jerônimo agido com parcialidade e protecionismo, fazendo entre filhos e parentes uma repartição muito exorbitante em quantidade’” (p. 132).

Finalmente, por fatores diversos, como ineficácia do modelo, pressão de atores e mesmo necessidade de reorganização fundiária no contexto do processo de independência do Brasil, a concessão de sesmarias foi revogada no território brasileiro em 17 de julho de 1822. Mesmo assim, pedidos de confirmação continuaram aportando para deliberação superior e muitas eram as denúncias de irregularidade das concessões (Motta, 2012, p. 234).

Com o fim do sistema de sesmaria em 1822, restou um vácuo normativo até a edição da Lei de Terras em 1850, capítulo histórico que ficou denominado “Regime de Posse”, caracterizado pela ocupação rural de forma desordenada, num sistema em que a perspectiva do reconhecimento do direito se dava pela ocupação e prova da cultura do terreno.

Nesse modelo, a ocupação territorial se dava predominantemente por meio da posse direta, sem qualquer tipo de concessão formal ou documento legal que legitimasse a propriedade. Embora a conjuntura do período favorecesse, em alguma medida, o pequeno agricultor, que vislumbrava a possibilidade de tornar-se proprietário das pequenas glebas de terras onde formava sua lavoura de subsistência, os grandes proprietários tinham maiores possibilidades de ocupar largas faixas de terras e ampliar seus domínios mediante incorporações contíguas às suas propriedades, uma vez que, enquanto os lavradores só podiam contar com a força de seus braços e de suas famílias, os fazendeiros dispunham de centenas de escravos, o que favorecia a monocultura e o latifúndio (Fischer, 2018).

Em suma, a ausência de limites normativos para a ocupação territorial redundava em fronteiras que eram frequentemente determinadas pela capacidade de exploração efetiva da terra ou pelo poderio econômico e político do ocupante. Além disso, a falta de registros oficiais dificultava a resolução de litígios fronteiriços, fomentando conflitos e usurpações.

Ainda que a outorga da Constituição de 1824 reconhecesse o direito à propriedade e adotasse ideologia subjacente que, segundo Sarmento (2017), correspondia a uma fórmula de

compromisso com o liberalismo, manteve-se a indefinição legal sobre a questão das terras, omissão normativa que se prolongou por mais de duas décadas.

A crescente integração do Brasil ao mercado capitalista internacional, especialmente por meio da exportação cafeeira e, paralelamente, a iminente abolição do tráfico negreiro, exigiam maior segurança jurídica para investimentos fundiários e a necessidade de redirecionamento do capital antes empregado na aquisição de escravos.

Sobre o período, Fausto (2014, p. 101) pondera:

[a] implantação das fazendas se deu pela forma tradicional da grande propriedade, com emprego de força de trabalho escravo. Não havia impossibilidade de se produzir café exportável em pequenas unidades produtivas, como o exemplo da Colômbia iria demonstrar. Entretanto, nas condições brasileiras de acesso à terra e de organização e suprimento de mão-de-obra, a grande propriedade se impôs.

A história da ocupação das terras seguiu um padrão que vinha do passado e iria repetir-se ao longo da história do Brasil. Havia uma total indefinição dos limites das propriedades e muitas terras inexploradas. Os títulos de propriedade, quando existentes, podiam ser contestados porque, dentre outras coisas, uns se sobrepunham a outros. Em um quadro desse tipo, prevaleceu a lei do mais forte. O mais forte era quem reunia condições para manter-se na terra pela força, desalojar posseiros destituídos de recursos, contratar bons advogados, influenciar juízes e legalizar assim a posse de terras.

Para implantar uma fazenda de café, o fazendeiro tinha de fazer investimentos significativos que incluíam a derrubada da mata, o preparo da terra, o plantio, as instalações e a compra de escravos. Além disso, se o cafeeiro é uma planta perene – ou seja, o plantio não deve ser renovado a curto prazo – as primeiras colheitas só ocorrem após quatro anos. A princípio, os recursos para se implantar uma fazenda parecem ter-se originado principalmente da poupança obtida com a grande expansão do comércio, após a vinda de Dom João VI para o Brasil. Com o tempo, os lucros da própria cafeicultura e, a partir de 1850, os capitais liberados pela extinção do tráfico de escravos foram fontes de investimentos.

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, que, encerrando o regime de posse, consolidou a estrutura fundiária baseada na compra e venda, a principal forma de aquisição da propriedade territorial, transformando a terra em mercadoria de alto valor, excluindo, assim, grande parte da população do acesso à terra. A propriedade latifundiária deixou de ser fonte de prestígio social e transformou-se em fonte de poder econômico.

A Constituição de 1891, primeira da República, inspirada na Constituição dos Estados Unidos, garantiu o direito à propriedade e transferiu as terras devolutas para os Estados, reservando à União apenas o domínio das áreas de fronteira, dinâmica que transformou profundamente a estrutura fundiária e as relações de poder no país.

A República, recém proclamada – em 1889 –, vivia um ambiente de crescente influência das oligarquias regionais, especialmente dos cafeicultores paulistas e mineiros. Além disso, o

sistema federalista adotado na Constituição de 1891 atendia diretamente aos interesses dessas elites locais⁶, que passaram a controlar não apenas o aparato político estadual, mas também os mecanismos de distribuição e regularização fundiária, disso resultando a consolidação do poder dos grandes proprietários rurais, a intensificação da concentração fundiária e o desenvolvimento de legislações estaduais que favoreciam os interesses das elites agrárias ao mesmo tempo em que dificultavam o acesso à terra por pequenos produtores e trabalhadores rurais.

Essa nova configuração de poder se alinhou à chamada "política dos governadores", que consolidou o pacto oligárquico, no qual o governo federal garantia autonomia aos estados em troca de apoio político no Congresso Nacional. E o controle sobre as terras permitiu, às oligarquias estaduais, usar a distribuição de terras como moeda de troca política, controlar o eleitorado rural através do voto de cabresto, definir políticas de ocupação territorial que favoreciam seus interesses econômicos⁷.

A transferência das terras devolutas para os estados, na Constituição de 1891, foi, portanto, um elemento determinante na configuração do poder político e econômico na Primeira República (1889-1930), consolidando o domínio das oligarquias regionais e aprofundando um modelo de ocupação territorial que privilegiava a grande propriedade e gerava exclusão social.

Preso à essa herança patrimonialista, o Código Civil de 1916 concebeu a posse como mero exercício da propriedade⁸, na linha da doutrina de Rudolf Von Ihering, célebre romanista. Segundo Farias e Rosenvald (2015), Ihering admitia a anterioridade da posse em relação à propriedade para justificar a inferioridade da primeira, fazendo, na prática, uma adaptação ao direito do determinismo darwiniano que expressava a evolução biológica pela necessária precedência na natureza dos seres inferiores aos superiores, sendo a posse o poder de fato, e a propriedade o poder de direito sobre a coisa.

⁶ “Os representantes políticos da classe dominante das principais províncias – São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – defendiam a ideia da República federativa, que asseguraria um grau considerável de autonomia às unidades regionais” (Fausto, 2014, p. 139).

⁷ “A República concretizou a autonomia estadual, dando plena expressão aos interesses de cada região. Isto se refletiu, no plano da política, na formação dos partidos republicanos restritos a cada Estado. (...) É comum denominar a Primeira República ‘república dos coronéis’, em uma referência aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram em sua maioria proprietários rurais, com uma base local de poder. O coronelismo representou uma variante de uma relação sociopolítica mais geral – o clientelismo –, existente tanto no campo quanto nas cidades. Essa relação resultava da desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistenciais do Estado, da inexistência de uma carreira no serviço público (Fausto, 2014, p. 148-149).

⁸ Art. 485. Considera-se possuidor todo aquele, que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.

Fruto dessa ideia, a propriedade consolidada no Código Civil de 1916 era de caráter absoluto, individualista e patrimonialista. O proprietário detinha as faculdades de usar, gozar, dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possuísse. Essa visão tradicional foi concebida em uma época em que o Direito Civil ocupava a ideia central do pensamento jurídico, fundado na continuidade da tradição iniciada com o direito romano, enquanto o direito constitucional ainda não havia passado pela profunda transformação que contemporaneamente experimenta⁹.

Em 30 de novembro de 1964, foi editado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), diploma legal que tinha aparente vocação de deslocar o modelo de autonomismo de vontade do Código Civil de 1916 para um dirigismo estatal favorável ao trabalhador rural, com normas voltadas a executar reforma agrária e promoção de política agrícola, propiciando condições adequadas para o adequado desenvolvimento da atividade rural.

O diploma legal conceituou imóvel rural, definiu propriedade familiar, combateu o minifúndio, traçou balizas para identificação de latifúndio, tratou da empresa rural, criou o cadastro rural, versou sobre reforma agrária e diversos outros aspectos úteis à matéria. Não obstante, os propósitos previstos no Estatuto da Terra, bem como seus instrumentos voltados a modificar a estrutura de concentração fundiária, não foram colocados em prática.

É com a Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988) que ressurge a crença na superação desse ciclo de atraso, em vista da transformação do direito de propriedade no Brasil, que, pela primeira vez, tem seu conceito atrelado à necessidade de atendimento da sua função social, abandonando-se a concepção primitiva em que importava apenas a mera apropriação de bens, o absolutismo do direito de propriedade. O artigo 5º, inciso XXII, assegura o direito de propriedade, a ser encarado dentro de sua função social, conforme inciso seguinte XXIII, que ordena que “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988, n. p.), numa ordem que não é acidental.

Essa união entre propriedade e função social é reforçada no artigo 170 da Constituição, que elenca entre os princípios da ordem econômica tanto a propriedade privada (inciso II) quanto sua função social (inciso III). A Carta Magna ainda define critérios específicos para o cumprimento da função social tanto da propriedade rural (art. 186) quanto da urbana (art. 182, §2º).

⁹ O direito constitucional somente se desenvolve na Europa como disciplina autônoma nas últimas décadas do século XIX, quando regimes constitucionais finalmente se impõem sobre as monarquias absolutas e os governos oligárquicos-aristocráticos (Barroso, 2015).

Como ensinam Farias e Rosenvald (2015), entre propriedade e função social existe uma obrigatória relação de complementariedade, não de limitação, mas de conformação. A Lei Maior tutela a propriedade a partir do instante em que se exiba materialmente social. A propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema por diversas formas e intensidades. E prosseguem: a função social é um princípio inerente a todo direito subjetivo, operando um corte vertical no conjunto do direito (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil: a lei atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum), e inserindo-se na sua própria estrutura, porquanto decorre da própria natureza das coisas que a previsão de um direito seja direcionado à justiça e bem-estar social (Farias; Rosenvald, 2015).

A propriedade passa a ser entendida como uma relação jurídica complexa, formada por direitos e deveres recíprocos, onde o titular do domínio deve exercer suas faculdades não apenas em benefício próprio, mas também em prol da coletividade. Especificamente quanto à propriedade rural, sua função social é cumprida quando atende simultaneamente aos requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis, preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Farias; Rosenvald, 2015, p. 261-285).

Na mesma linha de entendimento, Tartuce (2016) afirma que a função social se confunde com o próprio conceito de propriedade, diante de um caráter inafastável de acompanhamento, conforme preconizado por Léon Duguit, segundo Gonçalves (2011)¹⁰.

Do exame da norma constitucional, das disposições legais e da acepção atual do direito, é possível dizer que a função social da propriedade da terra ostenta ao menos três dimensões fundamentais que redefinem a relação entre o titular do direito e o bem imóvel. A primeira dimensão impõe ao proprietário condutas negativas, aspecto proibitivo que se manifesta, por exemplo, na vedação à edificação em áreas de preservação permanente, na proibição de práticas que causem contaminação do solo ou degradação ambiental, e na impossibilidade de utilização predatória dos recursos naturais.

A segunda dimensão diz respeito a obrigações positivas ao titular do domínio, exigindo condutas ativas que concretizem o aproveitamento adequado do bem, tal como o dever de utilização racional e produtiva das terras rurais, na obrigação de parcelamento ou edificação

¹⁰ O princípio da função social da propriedade tem controvertida origem. Teria sido, segundo alguns, formulado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit, no começo do aludido século. Em virtude da influência que a sua obra exerceu nos autores latinos, Duguit é considerado o precursor da ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário deve comportar-se e ser considerado, quando à gestão de seus bens, como um funcionário (Gonçalves, 2011, p. 244).

compulsórios de áreas urbanas ociosas. A terceira dimensão subordina os atos do proprietário à observância de pressupostos específicos vinculados ao interesse social, como o respeito às normas ambientais, urbanísticas e trabalhistas.

Dessa forma, o exercício regular do direito de propriedade pressupõe não apenas a abstenção de condutas nocivas e a realização de ações positivas, mas também a conformidade com um conjunto articulado de condições que materializam o interesse coletivo sobre o bem.

Essa ressignificação conceitual permite que a posse, antes vista como mero reflexo da propriedade na teoria de Ihering, ganhe autonomia e valorização jurídica própria, especialmente quando imprime a efetiva função social que o proprietário formal deixou de atender.

Em conflitos fundiários coletivos, é muito frequente a tensão entre o direito formal de propriedade e a posse efetiva exercida por grupos sociais vulneráveis. A constitucionalização da função social da terra é elemento que mexe na equação, podendo legitimar certas formas de posse mesmo contra títulos formais de propriedade que não cumprem sua função social.

Não por acaso, ganhou proteção especial no ordenamento jurídico brasileiro a denominada "posse-trabalho", caracterizada pela transformação material do bem possuído através do trabalho humano, seja pela construção de moradias, seja na realização de investimentos produtivos ou culturais. O reconhecimento jurídico da posse-trabalho representa um avanço na compreensão funcionalizada da propriedade, permitindo superar a visão tradicional que subvalorizava a posse em relação à propriedade formal. Nos conflitos fundiários coletivos, a posse-trabalho emerge como elemento central para a avaliação da legitimidade das reivindicações dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

A análise contemporânea dos institutos da posse e da propriedade, à luz do princípio constitucional da função social, revela que o quadro do passado se reverteu, o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo após a Constituição de 1988, superou a concepção absolutista da propriedade, condicionando seu exercício legítimo ao cumprimento efetivo de sua função social. É oportuno enfatizar o raciocínio de que o direito constitucional, no estágio atual, superou a acepção de que as normas constitucionais seriam meras diretivas programáticas desprovidas de força normativa imediata. Ao revés, assumiu dimensão normativa dotada de imperatividade, cuja inobservância deve deflagrar mecanismos de coação e cumprimento forçado. O direito constitucional moderno, investido de força normativa, ordena e conforma a realidade social e política, impondo deveres e assegurando direitos (Barroso, 2015, p. 71).

Paralelamente, a posse ganhou nova dimensão jurídica, especialmente quando qualificada pelo trabalho e pela moradia, recebendo proteção constitucional própria, suplantada a ideia de mera exteriorização da propriedade. Esta autonomização da posse representa

importante avanço na democratização do acesso à terra e na concretização do princípio da dignidade humana, tendo a função social papel estruturante, conformador tanto do direito de propriedade quanto da posse. A função social atua como filtro hermenêutico que determina a extensão da tutela jurídica conferida a ambos os institutos, estabelecendo um complexo de direitos e deveres que vinculam proprietários e possuidores.

Portanto, na resolução dos conflitos fundiários coletivos, a avaliação do cumprimento da função social emerge como critério conformador relevante. Em determinadas circunstâncias, a função social pode justificar a prevalência da posse efetiva sobre títulos dominiais que permanecem inertes ou subutilizados. Este novo paradigma exige dos tribunais interpretação constitucionalizada das normas civilistas, harmonizando a garantia do direito de propriedade com valores fundamentais como justiça social, dignidade humana e redução das desigualdades.

Essa nova compreensão representa um desafio, exigindo uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico que harmonize a garantia do direito de propriedade com a efetivação de sua função social e a proteção da dignidade das pessoas envolvidas nos conflitos.

1.4 O Poder Judiciário na solução dos conflitos fundiários e a Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça

No arranjo institucional brasileiro, o pensamento jurídico da magistratura nacional foi construído preponderantemente sobre as categorias do direito privado, marcado pelas razões da tradição civilista, em que os protagonistas do direito são o contratante e o proprietário. A premissa era uma concepção clássica, formalista, que alimentava duas ficções: a de que a norma jurídica é a expressão da razão, de uma justiça imanente, e que o direito se concretiza mediante uma operação lógica e dedutiva, em que o juiz faz a subsunção dos fatos à norma, meramente pronunciando a consequência jurídica que nela já se continha (Barroso, 2018, p. 28-30).

O Poder Judiciário valorizava mesmo o Direito Civil, lei ordinária, e era assim na academia também. O velho Código Civil de 1916 exercia papel de um direito geral e conferia certa unidade dogmática ao ordenamento jurídico. A própria teoria geral do direito era estudada dentro do Direito Civil. Apenas com a redemocratização, sobretudo depois da Constituição Federal de 1988, é que o País passa a experimentar um lento processo de amadurecimento, ainda inconcluso na dimensão prática da vida. Ao longo desse processo, a centralidade do direito privado cede espaço para a Constituição, que se desloca para o centro do sistema jurídico, com reconhecimento do seu caráter normativo e reorganização dos valores.

Não obstante essa transformação constitucional, em matéria de conflitos fundiários, o sistema de justiça brasileiro continua vocacionado à tutela da propriedade, deixando, no comum das vezes, de aferir os aspectos da função social em prevalência da antiga acepção da propriedade com caráter absoluto, uma abordagem que não desestimula episódios de remoções forçadas, que são frequentemente executadas em descompasso com direitos fundamentais. Essa perspectiva tradicional tem gerado soluções mecânicas que negligenciam a complexidade dos conflitos fundiários coletivos e suas múltiplas dimensões sociais, culturais e econômicas.

Atento à magnitude do problema e tendo em linha de consideração o volume expressivo de processos judiciais envolvendo questões fundiárias, os crescentes níveis de violência relacionados a conflitos de terra e a necessidade de atuação mais eficaz do Poder Judiciário na pacificação social, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 22/2009, com duas diretrizes centrais para tribunais e varas. A primeira delas determina que se deve priorizar e monitorar constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários, conferindo tratamento prioritário a essa categoria processual e implementando rotinas específicas de acompanhamento. A segunda diretriz exige a implementação de medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos, o que implica a adoção de instrumentos eficazes de gestão processual e o desenvolvimento de mecanismos que garantam efetividade no fluxo processual.

Em reforço a essa abordagem, a entrada em vigor do CPC de 2015, trouxe algumas inovações no procedimento das ações possessórias, notadamente o estímulo à resolução dos conflitos por composição e a participação de órgãos capazes de auxiliar no desenho de soluções alternativas à remoção forçada. Paralelamente, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) passou a chamar atenção ao consequencialismo das decisões judiciais, recomendando o estabelecimento de regime de transição e a possibilidade de realização de consultas, medidas que tendem a aproximar mais o Poder Judiciário da realidade fática em apreciação. Isso objetiva evitar decisões judiciais que, conquanto técnicas, não estejam contextualizadas com a situação vivenciada pelos atores sociais e as políticas públicas disponíveis em outras esferas de poder estatal.

Apesar desses avanços normativos, ainda persiste certo descompasso entre a normatividade e a facticidade, tendo como resultado experiências problemáticas no curso de ações possessórias coletivas. Muitas vezes, esses conflitos são manejados pela abordagem tradicional do processo civil bilateral, em contextos cuja lide de fundo foge das potencialidades do processo comum, resultando em decisões que não contemplam adequadamente a complexidade social, econômica e cultural dos conflitos fundiários.

O ponto de inflexão para o adequado tratamento dos conflitos fundiários coletivos no País decorreu, em grande medida, das consequências advindas do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, ajuizada durante a pandemia de Covid-19, com objetivo inicial de suspender despejos e reintegrações de posse durante o período pandêmico, considerando os riscos sanitários associados à remoção de famílias.

No caso, o ministro Luís Roberto Barroso, relator, proferiu decisão monocrática, em junho de 2021, destacando a conexão entre a diretriz do distanciamento social e o direito à moradia, o dever estatal de proteger grupos vulneráveis contra riscos sanitários, e a necessidade de evitar o aumento de pessoas em situação de rua. Nas sucessivas decisões que se seguiram, o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu condicionantes para despejos e reintegrações de posse, e determinou a criação das Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

O julgamento da ADPF nº 828 redundou na edição, pelo CNJ, da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, que 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 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 Resolução CNJ nº 510/2023 (CNJ, 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 se 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.

A normativa do CNJ tem clara vocação transformadora do tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário, servindo ao propósito de se conferir maior efetividade e proteção aos direitos fundamentais envolvidos. Ela atribuiu às Comissões de Solução Fundiárias papel central 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 a fim de evitar medidas potencialmente violadoras de direitos humanos.

A Resolução do CNJ institucionalizou as Comissões de Soluções Fundiárias em duas esferas complementares. A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por um Conselheiro do CNJ, que a preside, e pelo menos quatro magistrados indicados pela Presidência do CNJ. Suas principais atribuições incluem estabelecer protocolos para ações de despejo ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou áreas produtivas de populações vulneráveis, desenvolver iniciativas para evitar ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana, fomentar estudos sobre as causas e consequências dos conflitos fundiários, e emitir notas técnicas para uniformização de procedimentos.

Já as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias são compostas por um desembargador, que as preside, e quatro magistrados escolhidos pelo Tribunal. Suas principais atribuições incluem estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos, executar ações para busca consensual de soluções, mapear conflitos fundiários sob sua jurisdição, realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflito, e interagir com órgãos públicos, instituições e movimentos sociais.

As comissões funcionam como estruturas de apoio ao juiz responsável pelo caso, oferecendo suporte em três fases principais de atuação, representando uma evolução no gerenciamento de conflitos complexos pelo Poder Judiciário, alinhando-se às diretrizes de organismos internacionais de proteção aos direitos humanos. Elas não têm poder decisório, mas contribuem significativamente para uma compreensão mais adequada da parte do juiz e para a humanização do processo judicial.

Especificamente sobre a 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 a 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 nas 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 Resolução nº 510/2023 introduz a realização obrigatória de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório antes

das audiências de mediação, culminando na elaboração de relatórios padronizados que ampliam a cognição da causa pelo juiz.

Na visita técnica, a comissão busca compreender a dinâmica e a lógica da ocupação, fornecendo ao magistrado uma visão panorâmica do conflito que vai além das questões jurídicas. Diferentemente da inspeção judicial, a visita técnica não é um meio de prova, mas um instrumento para ampliar a cognição do juiz e preparar o ambiente para possíveis soluções consensuais. 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.

Na fase de mediação, a comissão cria um espaço de diálogo entre todas as partes envolvidas, incluindo órgãos públicos com capacidade institucional para colaborar na solução do conflito. Esse momento permite que sejam construídas alternativas que raramente surgiriam no processo adversarial tradicional, como desocupações parciais, aquisição do imóvel pelos ocupantes ou outras soluções negociadas.

Outra atuação das Comissões de Solução Fundiária prevista na Resolução nº 510/2023 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.

Quando não é possível chegar a um acordo, a Comissão auxilia no planejamento do cumprimento das ordens de reintegração de posse, buscando minimizar os impactos negativos e garantir o respeito à dignidade das pessoas afetadas. Essa fase envolve a realização de audiências preparatórias, elaboração de planos de ação e cronogramas de desocupação, com atenção especial às vulnerabilidades sociais das famílias. A Resolução nº 510/2023 prevê, ainda, possibilidades participativas, como audiências públicas ou reuniões preparatórias, a necessidade de elaboração de planos de desocupação que preservem direitos fundamentais e a garantia de reassentamento das populações afetadas em locais adequados, vedando-se a separação de membros de uma mesma família.

No contexto amazônico, particularmente no estado do Acre, a aplicação da Resolução nº 510/2023 adquire características específicas que demandam atenção particular. As peculiaridades territoriais devem ser consideradas, já que muitas comunidades vivem em áreas

de acesso preservado por limites naturais, o que demanda compreensão diferenciada das dinâmicas de ocupação. Os modos de vida tradicionais, com a relação das comunidades com o meio ambiente e seus modos de produção tradicional precisam ser considerados na análise dos conflitos.

A função socioambiental da propriedade assume dimensão ambiental relevante na Amazônia, exigindo equilíbrio entre direito à moradia e preservação ambiental. A jurisdição adequada nesses territórios deve considerar não apenas o aspecto formal do direito à terra, mas também as dimensões culturais, ambientais e de subsistência que caracterizam os conflitos fundiários em tais espaços, reconhecendo que os conflitos fundiários amazônicos apresentam complexidades que ultrapassam a tradicional dicotomia proprietário-posseiro.

Como se vê pela somatória dessas diretrizes, o trabalho das Comissões de Solução Fundiária pode servir de 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. A Comissão não syndica, não corrige, não limita a atividade do juiz no processo judicial.

A implementação efetiva da Resolução CNJ nº 510/2023 em contextos amazônicos, como é o caso do acreano, dependerá da superação de desafios estruturais, como a necessidade de estruturação suficiente da Comissão Regional. Além de limitações de recursos humanos e materiais adequados, pode haver resistência por parte de setores da sociedade, e mesmo de parte do Poder Judiciário, dada a cultura institucional formalista e hierarquizada. Atentas a isso, as Comissões não podem ter caráter meramente formal, focadas exclusivamente em promover a execução da remoção forçada, sem compromisso efetivo com a mediação ou autocomposição.

A oposição disso, o setor ruralista, já externou sua resistência. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) está questionando a constitucionalidade da Resolução por meio da ADI nº 7425, o que demonstra que a tensão entre diferentes atores sociais e concepções sobre a função social da propriedade persistirá, exigindo construção constante de consensos democráticos.

Essa nova forma de atuação contemplada na Resolução nº 510/2023 reconhece que, uma vez transferidos os debates fundiários para o sistema de justiça, torna-se imperativa a adaptação dos procedimentos tradicionais a fim de responder adequadamente a complexidade e as consequências sociais destes conflitos. A abordagem, nesse sentido, permite um tratamento estrutural mais adaptado aos conflitos fundiários coletivos, seja pela construção de soluções consensuais, seja pelo zelo no planejamento de ordens de desocupação quando inevitáveis.

Em síntese, a Resolução nº 510/2023 do CNJ representa um marco na transformação do modelo brasileiro de tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários coletivos, institucionalizando espaços de escuta e acesso à justiça para grupos vulnerabilizados, uma transformação significativa na abordagem dos conflitos fundiários no Brasil, substituindo paradigmas tradicionais. Contudo, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a mudança cultural que se faz necessária no tratamento da questão fundiária, especialmente no que tange à efetiva incorporação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana nas práticas cotidianas do sistema de justiça.

A Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, inicialmente denominada Comissão de Conflitos Fundiários, foi instituída por ato da Presidência, a Portaria nº 1465/2023, a fim de cumprir comando do STF na ADPF nº 828. Posteriormente, novo ato da Presidência, a Portaria nº 1857/2024, procedeu a nomeação de seus membros de acordo com a normativa editada pelo CNJ, sendo dois desembargadores, um Presidente e outro Vice-Presidente, cinco juízes de direito e respectivos suplentes.

A Comissão Regional vem atuando em todo o Estado do Acre no contexto de ações possessórias e petições de natureza coletiva, em conflitos no campo ou na cidade, buscando sempre a solução conciliada dos conflitos, realizando visitas técnicas, elaborando relatórios, agendando e realizando reuniões e audiências, além de planos de remoção forçada.

Atualmente, a Comissão trabalha cerca de 20 processos de conflitos coletivos situados em diversos municípios do Estado, em áreas urbanas e rurais, com maior incidência na rural, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Distribuição de processos de conflitos fundiários coletivos

Área de conflito	Total de processos
Rural	11
Não se aplica	6
Urbana	3

Fonte: Página online do Poder Judiciário do Estado do Acre¹¹

Embora a marca fundamental da missão das Comissões de Soluções Fundiárias, conforme diretrizes fixadas na Resolução nº 510/2023, seja a busca de soluções pela via do consenso, esse não é um resultado trivial, dada a elevada complexidade das causas e os múltiplos interesses envolvidos.

¹¹ Disponível em: <https://paineis.tjac.jus.br/single/?appid=66bc018e-cb31-4223-ade8-037e77fce227&sheet=VGfPq&theme=horizon&bookmark=bbde9adc-ba12-4472-a753-d69c4ba71f2c&opt=ctxmenu>

Nesse ambiente, a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Acre vem imprimindo esforços para aperfeiçoar os resultados, mas sua instalação recente, a singela estrutura e a cultura adversarial que ainda povoa o imaginário das partes e dos profissionais do direito, constitui um grande desafio a ser superado.

Acercas dos números da Comissão de Resolução de Conflitos do Tribunal da Justiça do Estado do Acre, segue, na Figura 2, certidão com números extraídos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da própria Comissão.

Figura 2 - Números da Comissão de Resolução de Conflitos do Tribunal da Justiça do Estado do Acre

10/09/2025, 10:21

SEI/TJAC - 2201967 - Certidão



CERTIDÃO

Certifico que, nesta data, após realizar consulta na Unidade SEI da Comissão de Soluções Fundiárias do Poder Judiciário do Estado do Acre, com processos, sendo:

16 (dezesseis) processos que tratam de assuntos administrativos relacionados à Comissão;

05 (cinco) processos referentes a demandas extrajudiciais;

20 (vinte) processos referentes a demandas judiciais.

Certifico ainda, que em referidos processos foram realizadas 12 visitas técnicas, 04 audiências de conciliação e nenhum acordo.

O referido é verdade.

Belª Maria José Mende de Souza Rola
Coordenadora da COPAD

Rio Branco-AC, 10 de setembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por Maria Jose Mendes de Souza Rola, Secretária, em 10/09/2025, às 10:21, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tjac.jus.br/verifica> informando o código verificador 2201967 e o código CRC 424AE39F.

Processo Administrativo n. 0004846-85.2025.8.01.0000

2201967v3

Fonte: Acervo do pesquisador

Sobre a importância de se investir energia institucional na busca pela via consensual, o Manual do Mediador, desenvolvido pelo *Harvard Negotiation & Mediation Clinical Program* em parceria com o CNJ (CNJ; Harvard, 2024), é um documento técnico que revela como a mediação pode transcender o paradigma adjudicatório tradicional, oferecendo uma abordagem mais humanizada e eficiente para a resolução de disputas fundiárias coletivas.

O Manual destaca que a mediação "um processo no qual as partes adversas são auxiliadas por um terceiro neutro, conhecido como mediador, na geração de soluções para uma disputa" (CNJ; Harvard, 2024, p. 7). Diferentemente do modelo adjudicatório, onde o juiz impõe uma decisão baseada em direitos preestabelecidos, a mediação promove "uma abordagem colaborativa para a resolução de problemas, estimulando um senso de responsabilidade e compromisso entre as partes em disputa" (p. 1).

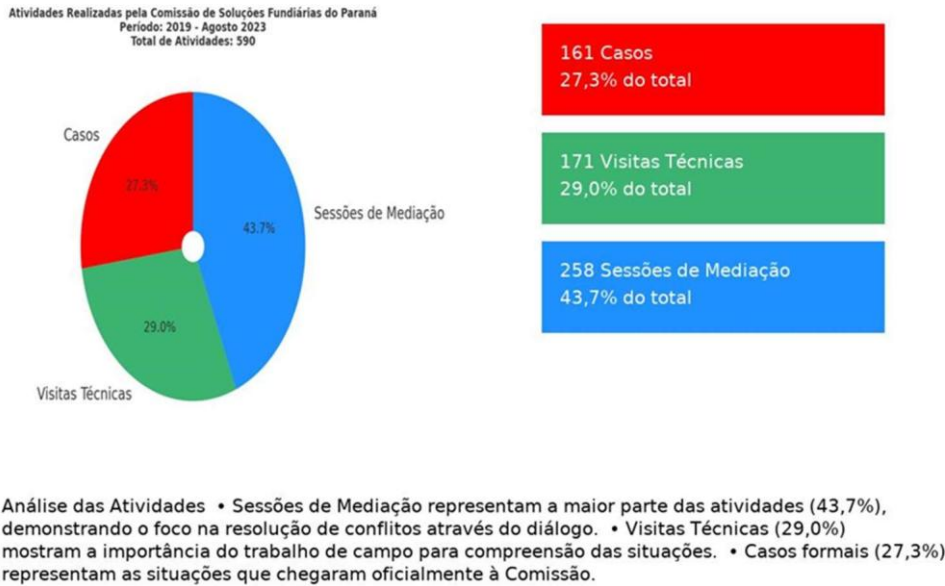
Essa mudança paradigmática mostra-se especialmente relevante no contexto dos conflitos fundiários coletivos, onde as soluções tradicionais frequentemente se revelam inadequadas do ponto de vista completude constitucional. O Manual enfatiza que "a adjudicação tradicional não tem sido capaz de garantir resultados eficazes ou duradouros em disputas fundiárias coletivas" (CNJ; Harvard, 2024, p. 11), evidenciando a necessidade de abordagens inovadoras que considerem a complexidade multidimensional desses conflitos.

A larga experiência da Comissão de Soluções Fundiárias do Paraná, que serviu de inspiração para a Resolução nº 510/2023, ilustra a eficácia prática do emprego da mediação. Os dados apresentados no manual revelam que, entre 2019 e agosto de 2023, a Comissão "interveio em 161 casos; realizou 171 visitas técnicas e mediou 258 sessões. Até agora, mais de 18.795 famílias (mais de 75.000 pessoas) foram visitadas pela Comissão, e mais de 4.182 famílias (mais de 16.700 pessoas) puderam permanecer nas propriedades em disputa como resultado de acordos mediados" (CNJ; Harvard, 2024, p. 9).

A Figura 3, a seguir, ilustra essa realidade.

Figura 3 - Atividades realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias

Atividades Realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias
Período: 2019 - Agosto 2023 | Total de Atividades: 590



Fonte: Elaborado pelo autor a partir com base em CNJ e Harvard (2024)

Evidencia-se a visita técnica como etapa prévia fundamental para ingressar na fase da mediação. O número de sessões de mediação demonstra o empenho na busca pelo diálogo, visto que ele proporciona "resultados mais eficazes e duradouros" (CNJ; Harvard, 2024, p. 11). A sustentabilidade dos acordos decorre do fato de que as partes participam ativamente da construção das soluções, aumentando "a probabilidade de que elas cumpram o acordo finalizado" (CNJ; Harvard, 2024, p. 10).

O manual sublinha que a mediação deve ser estruturada em torno dos princípios fundamentais da voluntariedade, autonomia da vontade, multiparcialidade, decisão informada e confidencialidade. Tais princípios asseguram que o processo mantenha sua legitimidade e efetividade, preservando os direitos fundamentais das partes envolvidas.

A voluntariedade, por exemplo, garante que as partes devem escolher participar do processo de mediação. A autonomia da vontade assegura que "as partes desenvolvem os deveres precisos de cada parte e os direitos que estão sendo conferidos por meio de um acordo" (CNJ; Harvard, 2024, p. 31), promovendo a autodeterminação dos envolvidos.

O manual identifica três dimensões essenciais para uma mediação eficaz: processo, relacionamento e substância. Essa estrutura tripartite, baseada na obra “Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões”, de Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton, reconhece que "mediadores eficazes precisam entender como separar as questões de

relacionamento dos desafios substantivos e desenvolver um processo justo para isso" (CNJ; Harvard, 2024, p. 1).

Na dimensão do relacionamento, o manual destaca a importância de habilidades como empatia, escuta ativa, gerenciamento de equipes e casos, adaptação ao público e competência cultural. Estas competências são fundamentais para "estabelecer um relacionamento pessoal com as partes" e "usar habilidades de escuta ativa para reconhecer as preocupações das partes" (CNJ; Harvard, 2024, p. 46), criando um ambiente propício ao diálogo construtivo.

O manual reconhece que a complexidade dos conflitos fundiários coletivos exige dos mediadores conhecimento de vários campos do direito, incluindo, entre outros, direito ambiental, direitos humanos, direito constitucional, direito de propriedade, planejamento urbano e leis de zoneamento. Essa abordagem interdisciplinar reflete a natureza multifacetada desses conflitos, que transcendem a dimensão puramente jurídica. Além do conhecimento jurídico, o manual lembra da importância da compreensão das raízes históricas que permeiam os conflitos fundiários coletivos.

Outrossim, é sobretudo importante observar que o modelo proposto de visita técnica, descrita como um dos elementos inovadores do processo de mediação de disputas coletivas fundiárias, em que o juiz relator visita o local onde a disputa está ocorrendo, para obter mais experiência em primeira mão, conhecendo as próprias partes afetadas, serve à formação do ambiente para conciliação, pela aproximação física, humana, e compreensão mais profunda e contextualizada do litígio.

O processo de mediação previsto na Resolução nº 510/2023 distingue-se pela inclusão de múltiplas partes interessadas, não se limitando "às partes formais no processo de reintegração de posse" mas convidando "qualquer pessoa que possa contribuir para uma solução" (CNJ; Harvard, 2024, p. 9). Esta abordagem multiparcial permite "uma gama mais ampla de soluções possíveis em comparação à adjudicação tradicional" (CNJ; Harvard, 2024, p. 1).

Diversos atores institucionais podem participar do processo, incluindo "Ministério Público, Defensor Público, representantes da prefeitura, agência estadual de habitação (COHAB), outros órgãos estaduais, agências de serviço social, Incra e movimentos sociais locais e nacionais" (CNJ; Harvard, 2024, p. 73). Essa diversidade de participantes amplia significativamente as possibilidades de soluções criativas e sustentáveis.

Há desafios inerentes à transição do paradigma adjudicatório para o mediativo. Um dos principais obstáculos identificados é a percepção das partes sobre a autoridade do mediador judicial, pois "como as partes podem ver o mediador judicial ocupando uma posição de poder, elas podem não se sentir capacitadas para se manifestar, fazer perguntas ou advogar por si

mesmas" (CNJ; Harvard, 2024, p. 31). Para superar tal dificuldade, o manual propõe que "a mediação exige que os mediadores judiciais 'deixem de lado suas vestes, seu símbolo de justiça que tem uma força tão imponente'" (CNJ; Harvard, 2024, p. 31), adotando uma postura mais horizontal e dialógica.

O Manual do Mediador evidencia que a Resolução nº 510/2023 do CNJ representa muito mais que uma inovação procedimental, constitui uma mudança paradigmática na abordagem judiciária aos conflitos fundiários coletivos. A mediação emerge como um instrumento capaz de superar as limitações do modelo adjudicatório tradicional, oferecendo soluções mais eficazes, duradouras e humanizadas.

O sucesso dessa transformação depende fundamentalmente da capacitação adequada dos mediadores judiciais. É preciso que esses mediadores desenvolvam competências técnicas e interpessoais específicas para lidar com a complexidade de tais conflitos, com destaque para a necessidade de adaptação contextual das técnicas de mediação.

A implementação efetiva da Resolução nº 510/2023 representa, assim, uma oportunidade histórica para o Poder Judiciário brasileiro contribuir de forma mais significativa para a pacificação social e a garantia dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere aos conflitos fundiários que afetam populações vulneráveis. O manual fornece as bases técnicas e conceituais necessárias para esta transformação, mas seu sucesso dependerá do comprometimento institucional com a mudança cultural proposta.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

2.1 A ocupação territorial do Acre e o órgão fundiário estadual

A ocupação territorial do Acre apresenta características singulares na formação fundiária brasileira, resultado de um processo migratório intenso vinculado à exploração da borracha natural, formado principalmente por nordestinos, sobretudo cearenses, atraídos pelos seringais durante os dois ciclos da borracha, entre 1879 e 1912 e entre 1942 e 1945.

Como é de conhecimento oficial, a incorporação do Acre ao território nacional ocorreu por meio do Tratado de Petrópolis somente em 1903 (Brasil, 1904), quando o Brasil o adquiriu da Bolívia por 2 milhões de libras esterlinas e o compromisso de construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

O processo que culminou com a assinatura do tratado contou com circunstâncias especialíssimas da geografia física e social do Brasil e da Bolívia, a atitude obstinada dos seringueiros nordestinos, que eram os brasileiros que viviam na região (brasileiros do Acre), e a obra assertiva da diplomacia brasileira. É certo que o Acre pertencia à Bolívia, conforme tratados internacionais vigentes, mas a realidade demográfica e econômica da região contrastava com essa situação jurídica.

A borracha, matéria prima emergente em decorrência do desenvolvimento industrial em países da Europa e nos Estados Unidos gerava demanda internacional e vinha sendo explorada exclusivamente por produtores brasileiros, sobretudo cearenses, que migraram aos milhares para a região atraídos pela busca de oportunidades econômicas. A esse desenvolvimento industrial somou-se a grande seca de 1877 que atingiu o Ceará, de tal sorte que a ocupação efetiva por parte de brasileiros criou uma situação muito peculiar em que o controle territorial de fato não correspondia ao controle de direito estabelecido pelos acordos diplomáticos.

Como anota Bezerra (2006), eram patentes as dificuldades da Bolívia em enviar expedições à região para ocupá-la e explorá-la, além de carência de população, faltava transporte e comunicação. Se o meio físico, de um lado, dificultava a penetração boliviana, do outro, facilitava a chegada dos brasileiros. Fato é que a população agrária boliviana não imigrou para a região do Acre.

Na sequência dos acontecimentos, a presença de empresas estrangeiras, particularmente o *Bolivian Syndicate*¹², adicionou atenção brasileira à questão, pelas dimensões econômicas e

¹² O capítulo do *Bolivian Syndicate*, pouco ou quase nada conhecido, merece, aqui, amplo exame nos diversos prismas em que ele se apresentava à sua época. Documentos inéditos serviram para reconstruir os sucessos

geopolíticas, já que capitais externos poderosos buscavam se fixar na região e explorar os recursos naturais.

Tocantins (2009, p. 44) pondera:

[u]m fenômeno tipicamente geopolítico, o do Acre. Do lado do Brasil, uma fronteira viva, dinâmica; do lado da Bolívia, uma fronteira morta, estática, vazia. Não encontraram os brasileiros, ávidos em ‘cortar’ a árvore da fortuna, nenhum impedimento quando transpuseram, aos milhares, a oblíqua Javari-Beni, nem a esse tempo havia qualquer demarcação no terreno. Não se manifestou a chamada lei do equilíbrio dinâmico, resultante das ações que mutuamente exerçam dois Estados limítrofes.

Criou-se, no Acre, uma realidade social à base de um povoamento espontâneo, estimulado pelos atrativos econômicos da borracha. Só os brasileiros mostraram condições de realizar a dura empresa de conquista. Como resolver a crítica situação somente percebida depois que o espaço geográfico já estava ocupado e produzindo os frutos do trabalho humano? Tentar os mesmos processos em que fracassaram dois titulares da pasta do Exterior? Seguir a tradição? Manter-se estranho aos apelos dos acreanos brasileiros? Ausentar-se dos problemas, o que significaria na Amazônia a presença forte de uma empresa cujos capitais provinham das mais poderosas nações? Evidentemente que Rio Branco não cometeria erros dessa espécie.

O processo de resolução envolveu negociações diplomáticas prolongadas que culminaram no Tratado de Petrópolis em 1903, quando tem início a invenção do “Acre brasileiro”, na expressão de Maria José Bezerra (2006).

Durante o período territorial, que se estendeu de 1904 até 1962, a administração federal implementou políticas de ocupação que privilegiaram a manutenção do sistema de aviamento e a exploração da borracha, com destaque para o segundo ciclo de exploração, decorrente da demanda gerada por ocasião da eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Como sublinha Martinello (2018, p. 19),

[c]om a emergência da Segunda Guerra Mundial e principalmente com a entrada dos Estados Unidos no conflito, após Pearl Harbour, as nações aliadas se acharam, da noite para o dia, privados de praticamente todo o suprimento daquilo que era considerado o ‘verdadeiro nervo da guerra’ (a borracha), já que os grandes seringais de plantio da Península da Malásia, haviam caído nas mãos dos japoneses.

Assim, a intensificação do fluxo migratório para o Acre, entre 1870 e 1877 e 1879 e 1912, com a formação dos primeiros seringais, bem como no período de 1940 até 1945, formatou a ocupação da região e o fortalecimento do extrativismo da borracha. Como parte desse processo, houve também a consolidação política dos seringalistas e comerciantes, que

ocorridos nos círculos diplomáticos de La Paz, Washington, Londres e Berlim, onde os representantes do Brasil desfecharam tenaz ofensiva contra o Sindicato anglo-norte-americano. Desnecessário será apontar os perigos que ameaçariam a soberania nacional no Amazonas se o *Bolivian Syndicate* estabelecesse o seu controle no Acre, com poder econômico, e forças terrestres e navais... (Tocantins, 2009, p. 41).

atuaram diretamente na dinâmica econômica, social e cultural do estado.

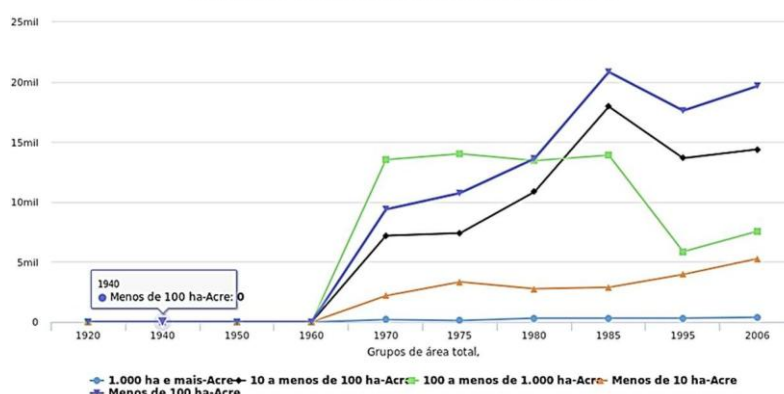
Já no primeiro ciclo da borracha, em 1910, após contrabando de sementes da Amazônia, o Oriente começou a ameaçar a posição do Brasil no mercado da borracha. Em 1912, quando a produção brasileira de borracha natural atingiu seu auge, iniciou-se a queda do país como principal fornecedor mundial dessa matéria-prima. Já em 1913, a produção oriental ultrapassou a amazônica. O monopólio brasileiro chegava ao fim e, depois, a borracha explorada nas condições de trabalho brasileira não resistiu à concorrência e foi quase toda substituída nos mercados internacionais.

O segundo ciclo da borracha, iniciado em 1940 por força de demanda internacional decorrente das circunstâncias da Segunda Guerra Mundial, durou pouco. A hegemonia dos seringalistas e comerciantes em âmbito local começou a declinar a partir de 1946, em consequência da crise da economia gomífera acarretada pelo fim do conflito mundial. Diante desse cenário, tanto pelos mecanismos institucionais quanto pelos mecanismos de classe, buscaram implementar políticas de valorização da borracha como alternativas à crise então vigente (Bezerra, 2006). As décadas seguintes são marcadas pelo esforço em manter a economia extrativista da borracha. Acrescentou-se à atividade da região a agricultura familiar, a exploração da castanha do Pará, madeira, extrativismo vegetal, couro e pele, dentre outras culturas de pequeno porte.

Durante as décadas de 1960 e 1970, a pressão migratória intensificou-se com a chegada de pecuaristas e agricultores das regiões Sul e Sudeste, atraídos pelos incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e pela disponibilidade de terras. Este movimento migratório gerou conflitos com as populações extrativistas tradicionais, cujo episódio mais eloquente resultou no assassinato do ambientalista Chico Mendes em 1988, conforme já mencionado.

Nas décadas seguintes, esse movimento se intensificou e a agropecuária introduziu novas condições na ocupação territorial do Estado do Acre e, por conseguinte, embates relacionados à terra. A seguir, o Gráfico 1 mostra essa evolução.

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos agropecuários por área
Número de estabelecimentos agropecuários por área



Fonte: Página online do IBGE¹³

Segundo observa Bezerra (2006), com a transformação em Estado, em 1962, o Acre experimenta profundas transformações sociais e econômicas, marcadas pela chegada de diferentes grupos – investidores, profissionais liberais, comerciantes de diversas origens, simples lavradores. Todos buscavam oportunidades ligadas à compra de terras, em um movimento que produziu uma grande disputa fundiária, afetando diretamente seringueiros e suas famílias. O conceito de propriedade para fins especulativos e para a economia extrativista tradicional era diferente, na medida em que para o primeiro a terra é mera mercadoria, ao passo que para o sistema extrativista o mais relevante é o trabalho realizado na terra.

Na outra face do mesmo problema, as áreas dos seringais, por suas características de exploração e outras peculiaridades ligadas à vícios de origem das concessões de terras no Acre¹⁴, comumente eram definidas por estradas de seringa, sem demarcações precisas, não

¹³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=series-historicas>

¹⁴ Gabinete do Consultor Geral da República. — Rio de Janeiro, 4 de março de 1906.

Exmo. Sr. Dr. J. J. Seabra, Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores. — Restituo os papéis que acompanharam a carta de V. Ex., de 20 do corrente, com as considerações que me ocorrem relativamente ao assunto neles exposto. Trata-se de saber qual a validade dos títulos de propriedade assinados e expedidos pelo governo revolucionário acreano do coronel Plácido de Castro e referentes ao território situado ao sul do paralelo de 10° 20'. O tratado firmado em Petrópolis aos 17 de novembro de 1903, aprovado pela lei n. 1.179, de 18 de fevereiro de 1904, e em execução, desde o decreto n. 5.161, de 10 de março do mesmo ano, não fazendo senão consagrar o princípio universalmente aceito em direito internacional, dispôs em seu art. 2º que a “transferência de territórios resultante da delimitação descrita no artigo precedente compreenderia todos os direitos que lhes são inerentes e a responsabilidade derivada da obrigação de manter e respeitar os direitos reais adquiridos por nacionais e estrangeiros, segundo os princípios de direito civil”. Efetivamente, em casos semelhantes, o Estado não cede a outro território, renuncia apenas o imperium sobre os seus habitantes. “Ainda mesmo nos Estados patrimoniais, poderá, o Estado ceder o seu direito de propriedade, se todo o território lhe pertencia a esse título, mas o objeto principal do ato jurídico era em princípio a renúncia da autoridade pública. O que existe simplesmente é a substituição de uma soberania por outra sobre os habitantes de uma região delimitada por acordo das partes.” (...) Já Portalis, dizia, na exposição de motivos relativa ao título da propriedade e ao soberano o Império, e que esta última expressão compreendia somente o poder de governo, ideia admitida não só naquele

código, mas também no da Itália e no da Bélgica. Na Alemanha e na Áustria o proprietário tem um direito exclusivo, e o Estado deve desapropriá-lo nos casos de necessidade e interesse público, mediante indenização, usando de uma faculdade derivada do imperium, que todas as nações civilizadas têm adotado. No sentido do direito internacional, adquirir território não é adquirir direito de propriedade sobre a parte cedida, mas sujeitá-la a soberania da nação adquirente. (...) “A propriedade, observa Lafayette (Direito Internacional, I, § 88), do território adquirido continua a subsistir no patrimônio dos particulares, por entre os quais se acha dividida, e só vem para o domínio nacional às porções de terra que já faziam parte das coisas públicas” É obvio, portanto, que, tendo a Bolívia cedido ao Brasil, por aquele tratado, o território ao sul do paralelo de 10° 20', onde sempre exerceu incontestada soberania, não foram nem podiam ser modificados os direitos reais adquiridos preexistentes ao mesmo tratado. O Brasil, deste modo, terá de reconhecer as posses anteriores à execução do tratado, como título legítimo da aquisição, ainda por ocupação primária. Ora, tratando-se de fatos jurídicos que se completaram fora do império da lei brasileira, prevalece a opinião emitida no parecer junto pelo consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores, isto é, que é inadmissível invocar contra a ocupação das terras devolutas a Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850 e o decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1856, em apoio da “proibição de adquirir terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Os princípios expostos, porém, não legitimam os títulos expedidos pelo coronel Plácido de Castro, nem o anterior esbulho militar. Os seus atos dão mais a impressão de distribuição de terras em regiões abertas a conquista, ou em terras não sujeitas à soberania e jurisdição de terceiro, do que de um reconhecimento de posses não coetâneas da invasão e da violência. Entretanto, para justificar estes atos, o citado consultor invoca o princípio da *occupatio bellica*. “Em virtude do acordo de 21 de março de 1903, assinado em La Paz, diz ele, as tropas brasileiras ficaram ocupando o território em litígio (ao norte do paralelo de 10°-20') e foi autorizado o governador militar brasileiro a mandar destacamento ao sul do paralelo 10°-10', em território reconhecidamente boliviano, para o fim de evitar conflitos entre os acreanos e as tropas bolivianas, devendo continuar a exercer a sua autoridade ao sul do dito paralelo o governador aclamado pelos acreanos” E acrescenta: “Foi assim reconhecida a *occupatio bellica* em virtude da qual o ocupante exerce de fato todos os direitos do adversário a quem sucede, quer quanto à soberania, quer quanto aos bens do seu patrimônio não podendo dispor da substância destes; sendo nulas as alienações, se por ocasião de se fazer a paz não forem ratificadas expressa ou virtualmente.” No meu fraco conceito, nem houve *occupatio bellica*, no sentido do Direito Internacional, nem do acordo de 21 de março se pode deduzir o reconhecimento da soberania de fato no chefe um bando, cuja ação dois governos apenas buscou paralisar.

Na verdade, como era possível conciliar essa soberania de fato com a faculdade que o acordo concedia ao chefe matar brasileiro de mandar destacamentos ao sul do paralelo de 10° – 20', para o fim de evitar conflitos entre acreanos e tropas bolivianas? O que é evidente é que no acordo não se cogitou senão de tomar providências de polícia militar naquela região, e de manter a ordem, enquanto se resolvia entre as duas nações a gestão de limites, sendo certo que a continuação do exercício da autoridade do coronel Plácido de Castro ficou de fato subordinada à intervenção do chefe militar brasileiro incumbido de fazer cessar a luta entre os acreanos e as tropas bolivianas. Vê-se, assim, que o acordo, longe de reconhecer a soberania de fato do grupo invasor, sub-rogou a autoridade a que alude na do interventor brasileiro. É preciso um grande esforço de lógica para atribuir a uma porção de indivíduos insurretos qualidades, que o Direito Internacional só reconhece a forças armadas regulares ou a beligerantes. Que as forças armadas pelo coronel Plácido de Castro não podiam como tais ser consideradas, afirmam os internacionalistas. (...) Se por um lado ao séquito daquele coronel faleciam os caracteres de uma força armada regular, por outro se verifica que, ainda quando essa qualidade estivesse assegurada, a ocupação militar não chegara a realizar-se. “A ocupação militar ensina Lafayette, reputa-se constituída, desde que o beligerante se apossa efetiva e realmente de uma parte, de um distrito, de uma região, província ou totalidade do território do inimigo, e aí estabelece de uma maneira absoluta e exclusiva o poder de suas armas (Direito Internacional, II, § 348)”. (...) As forças do coronel Plácido de Castro não conseguiram dominar a região invadida. É escusado, pois, atribuir-lhes o exercício de uma soberania de fato. A sua situação foi ali muito diversa. Colocado aquele chefe entre o Brasil e a Bolívia em virtude da ação conjunta dos dois países litigantes, foi obrigado a desistir das hostilidades. Nem se diga que esse fato importava num armistício. As condições da luta não permitiam senão a submissão ao acordo celebrado entre os dois países, isto é, ao interventor brasileiro, acordo a cujas estipulações ficou completamente estranho o referido coronel. Acresce ainda uma consideração de valor. O consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores diz que o Brasil, pelo tratado de Petrópolis, sucedeu a Bolívia, quanto ao estado de direito, e ao governo acreano quanto ao estado de fato, ficando desta maneira ratificados e confirmados os atos concernentes às terras devolutas ao sul do paralelo 10° - 20'. Para ter como certa a segunda afirmação, seria necessário inverter a ordem natural dos fatos. Quando foi que se fez a paz com Plácido de Castro? Qual o ato em que este interveio oficialmente, de modo a tornar imperativa a ratificação dos atos que praticou? É bem de ver que há um lamentável equívoco em admitir, entre o Brasil e a Bolívia, um terceiro soberano de fato, que nem foi ouvido, nem tratou com o inimigo, e que por fim, se diluiu diante da ação policial conjunta dos dois países. Nestas condições, penso que na execução do art. 20 do tratado de Petrópolis

necessariamente acompanhadas de documentos, fossem papéis brasileiros ou bolivianos. Além de não haver instrumentos técnicos adequados para o ordenamento territorial, havia extensas áreas de domínio público sem definição clara de titularidade, ocupações consolidadas nos antigos seringais e ausência de cadastramento sistemático das propriedades rurais.

Como resposta a demandas relacionadas à regularização fundiária no território acreano, o Instituto de Terras do Acre (Iteracre) foi criado pela Lei Estadual nº 1.373/2001, constituindo-se como autarquia responsável pela execução da política fundiária estadual.

O Iteracre tem atribuições que abrangem a arrecadação e a discriminação das terras devolutas estaduais, a regularização fundiária de ocupações em terras públicas estaduais, a execução de projetos de assentamento rurais, a gestão do patrimônio fundiário do estado e a mediação de conflitos agrários em terras estaduais. O arcabouço legal estabelece oito modalidades distintas de regularização fundiária rural, sistematizadas na Lei Estadual nº 1.382/2001 e suas alterações posteriores. A legitimação de posse destina-se à ocupações de até 100 hectares, mediante cumprimento de requisitos de ocupação efetiva por no mínimo cinco anos, renda familiar de até 10 salários-mínimos e não propriedade de outros imóveis rurais. A Concessão de Direito Real de Uso aplica-se a ocupantes que não atendem integralmente os requisitos da legitimação de posse, conferindo direito de uso por prazo determinado, e prorrogável, de 30 anos.

A venda sem licitação constitui modalidade específica para ocupações nos antigos Núcleos Coloniais Agrícolas, criados na década de 1970, dirigida a ocupantes com posse consolidada há no mínimo cinco anos. Já a venda com licitação destina terras públicas através de processo licitatório para fins produtivos, enquanto a doação institucional permite a transferência de terras públicas para entes da administração pública ou entidades sem fins lucrativos.

A permuta possibilita a troca de terras públicas por imóveis de interesse do Estado, e o reconhecimento provisório funciona como instrumento precário que delimita o perímetro da ocupação até definição da modalidade de titulação definitiva. Por fim, os polos e quintais florestais constituem programa específico para assentamento de famílias carentes em lotes de 0,5 a 10 hectares próximos aos centros urbanos.

Segundo dados do estudo do Imazon de 2021, o Estado do Acre apresenta aproximadamente 72% do território com destinação fundiária definida, distribuída entre

não se compreendem o reconhecimento da validade dos títulos de propriedade ou de concessões; de terras assinados e espedidos pelo coronel Plácido de Castro. — T. A. Araripe Júnior.

Unidades de Conservação (32%), Terras Indígenas (15%), imóveis privados certificados (14%) e Projetos de Assentamento (11%). Os 28% restantes constituem áreas não destinadas ou sem informação de destinação clara, sendo que 69% dessa área encontra-se sob jurisdição federal e 31% sob responsabilidade estadual (Almeida *et al.*, 2021).

Esta configuração fundiária revela importantes desafios, incluindo a fragmentação da competência fundiária, onde a sobreposição de jurisdições federal e estadual gera complexidade na definição de responsabilidades pela regularização. Aproximadamente 38% das áreas não destinadas, equivalentes a 1,7 milhões de hectares, têm prioridade para conservação ambiental, enquanto foram identificados 1,98 milhões de hectares com imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural em áreas sem destinação formal.

O Iteracre enfrenta desafios significativos que incluem limitações normativas, como a ausência de marco temporal para ocupações passíveis de regularização, a possibilidade de regularização de áreas desmatadas recentemente e a inexistência de mecanismos de consulta prévia para destinação de glebas públicas.

As deficiências operacionais abrangem uma base fundiária digital incompleta, carência de recursos humanos especializados, baixa transparência na divulgação de informações e ausência de sistema integrado de gestão processual.

A efetividade da política fundiária acreana demanda aprimoramentos, com fortalecimento da capacidade técnica e operacional do Iteracre, a implementação de sistemas de informação integrados, a ampliação da transparência e participação social na gestão fundiária e a articulação interinstitucional para enfrentamento de conflitos possessórios.

A experiência acreana demonstra que a regularização fundiária constitui instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável, a redução de conflitos agrários e a consolidação do ordenamento territorial na Amazônia, contudo sua efetividade depende da superação dos desafios o aprimoramento contínuo dos marcos normativos e das práticas institucionais.

2.2 Estrutura do Poder Judiciário acreano e a Comarca de Cruzeiro do Sul

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a organização do Poder Judiciário Brasileiro, definindo seus órgãos, competências, princípios, garantias, forma de ingresso e demais aspectos estruturados para o bom funcionamento do poder, a fim de se alcançar uma prestação jurisdicional eficiente, justa, acessível e garantidora de direitos fundamentais.

Composto por diversos órgãos, distribuídos entre justiças especializadas (Trabalho, Eleitoral e Militar) e justiça comum (Federal e Estadual), além de órgãos de cúpula e do CNJ, o Poder Judiciário segmenta sua competência para se adaptar à diversidade dos conflitos que se apresentam em uma sociedade cada vez mais complexa.

No Estado do Acre, observando as diretrizes constitucionais e legais, o Judiciário é responsável por resolver conflitos de diversas matizes, relacionados às áreas cível, penal, administrativo, tributário e outras.

A Lei Complementar Estadual nº 221/2010 dispõe sobre o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Acre. O Tribunal de Justiça é o órgão de cúpula do Poder Judiciário no âmbito estadual. Composto por 12 desembargadores, juízes de direito que ascendem por promoção na carreira, além de advogados ou membros do Ministério Público, que o acessam por meio do quinto constitucional – mecanismo de vagas reservadas (1/5) àqueles indicados pelas suas respectivas entidades e nomeados pelo Governador do Estado –, o órgão é competente para julgar recursos contra decisões proferidas no primeiro grau de jurisdição, processar e julgar causas de sua competência originária, além de exercer funções administrativa e disciplinar.

No primeiro grau de jurisdição, a magistratura é composta por juízes de direito e juízes de direito substitutos, que ingressam no judiciário por meio de concurso público de provas e títulos. São membros responsáveis pelo julgamento inicial dos processos. As juízas e juízes de direito exercem a jurisdição em unidades judiciárias distribuídas em comarcas pelo Estado. Cada comarca, formada por um ou mais municípios, é atendida por uma ou mais unidade jurisdicional (varas). A comarca recebe a denominação da cidade que lhe serve de sede.

O Estado do Acre tem 22 municípios (Acrelândia, Assis Brasil, Brasiléia, Bujari, Capixaba, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia, Feijó, Jordão, Manuel Urbano, Marechal Thaumaturgo, Mâncio Lima, Plácido de Castro, Porto Acre, Porto Walter, Rio Branco, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Sena Madureira, Senador Guiomard, Tarauacá e Xapuri), dos quais 18 são comarcas ou sedes de comarcas, sendo 10 comarcas de entrância inicial (Acrelândia, Assis Brasil, Bujari, Capixaba, Manuel Urbano, Mâncio Lima, Plácido de Castro, Porto Acre, Rodrigues Alves e Xapuri) e oito comarcas de entrância final (Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia, Feijó, Rio Branco, Sena Madureira, Senador Guiomard e Tarauacá).

Quatro municípios que não são sede de comarcas – Jordão, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter e Santa Rosa do Purus –, integram determinadas sedes, cuja competência territorial os alcança. A comarca de Cruzeiro do Sul abrange os municípios de Marechal

Thaumaturgo e Porto Walter, além de própria sede (Cruzeiro do Sul). A comarca de Manuel Urbano abrange o município de Santa Rosa do Purus, além da própria sede (Manuel Urbano). E a comarca de Tarauacá abrange o município de Jordão, além da própria sede (Tarauacá).

Todos os municípios possuem suas respectivas estruturas de atendimento. Os municípios sede de comarca contam com os próprios fóruns. Os municípios que não são sede da comarca têm postos avançados, um prédio denominado Centro de Justiça e Cidadania, dotado de atendimento presencial por servidores do Poder Judiciário, atendimento remoto por videoconferência e ponto de inclusão digital, além do serviço itinerante periódico, composto por um magistrado e sua equipe.

Especificamente sobre o *locus* do objeto do presente estudo, a comarca de Cruzeiro do Sul abrange os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, com populações de 91.888, 17.093, 10.735, respectivamente (IBGE, 2022), e está situada na microrregião do Vale do Juruá, no Estado do Acre, no extremo sudoeste da Amazônia brasileira.

A comarca de Cruzeiro do Sul, sediada no Município de Cruzeiro do Sul, cidade com 98.916 habitantes (IBGE, 2022), situada a noroeste do Estado do Acre, conta com sete unidades jurisdicionais (varas judiciais), sendo elas: Primeira Vara Cível, Segunda Vara Cível, Juizado Especial Cível e de Fazenda Pública, Vara da Infância e Juventude, Primeira Vara Criminal, Segunda Vara Criminal e Vara de Proteção à Mulher e Execução Penal. Todas elas estão fisicamente instaladas nos prédios da Cidade da Justiça, localizada na BR 307, Km 09, n. 4090, Boca da Alemanha, em Cruzeiro do Sul-AC.

Cada uma das varas possui competências definidas pela Resolução nº 325 do Tribunal Pleno Administrativo do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. A primeira e a segunda varas cíveis possuem competência para o processamento e o julgamento de ações que versem sobre litígios de natureza civil, especialmente as matérias de sucessões, registros públicos e fazenda pública. As duas primeiras temáticas ficam a cargo da primeira vara cível, e fazenda pública à cargo da segunda vara cível. Os conflitos fundiários, individuais e coletivos, são processados e julgados por ambas as unidades jurisdicionais.

A primeira e a segunda varas criminais conhecem e julgam ações penais de crimes diversos (residual), além de ser de competência privativa da primeira vara criminal o rito do tribunal do júri e o procedimento do juizado especial criminal. A segunda vara criminal, além dos crimes comuns (residual), detém competência privativa para execução penal do regime semiaberto e fiscalização de presídios.

A Vara de Proteção à Mulher e Execução Penal detém competência especializada para o tratamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e execução de penas e medidas

alternativas. A Vara da Infância e Juventude é unidade especializada em fatos regulados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O Juizado Especial Cível e da Fazenda Pública, por sua vez, cuida das causas de menor complexidade, na forma das leis de regência.

Como se observa, a definição das competências de cada uma das sete varas da Comarca de Cruzeiro do Sul atende a critérios de racionalidade e especialização, no intuito de que a análise das causas levadas ao Poder Judiciário resulte em uma prestação jurisdicional com o maior grau possível de eficiência e efetividade.

A jurisdição das varas existentes na comarca de Cruzeiro do Sul, como dito, alcança os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter. Segue a Figura 4, que ilustra a região do Vale do Juruá, onde se encontra situada a comarca.



Fonte: Sousa e Oliveira (2016, p. 1256)

A população dos municípios de Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, que não são sede de comarca, mas integram a comarca de Cruzeiro do Sul, recebe atendimento do Poder Judiciário por meio de servidores lotados presencialmente no Centro de Justiça e Cidadania (CEJUC), prédio situado na cidade, um Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). Além disso, há atendimentos por videoconferência e trabalho itinerante periódico, com equipes formadas por magistrado e servidores.

Marechal Thaumaturgo, município que compõe a comarca de Cruzeiro do Sul e cuja população residente é de 17.093 pessoas, 34,48% urbana, 19,63% indígena (IBGE, 2022), enfrenta enormes desafios em razão de suas características geográficas e sociais. Situado na margem esquerda do rio Juruá, na foz do rio Amônia, faz fronteira com o Peru e com os municípios acreanos de Porto Walter, Jordão e Tarauacá. O acesso a Marechal Thaumaturgo é extremamente limitado, uma vez que não há rodovias que o conectem a outros centros urbanos. O deslocamento do município para qualquer outro centro urbano mais próximo, é realizado

quase que exclusivamente pela via fluvial, uma navegação que sofre restrições em determinadas épocas do ano dada a variação do regime de águas provocado pelas características das estações climáticas amazônicas. Também há transporte aéreo, mas feito por meio de aviões de pequeno porte, o que custa caro, sendo pouco acessível à população local, cuja renda per capita é muito baixa.

Porto Walter, o terceiro município que integra a comarca de Cruzeiro do Sul, possui população residente de 10.735 pessoas, com 46,12% de residência urbana, e 8,09% de indígenas, faz fronteira com o Peru e com os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Tarauacá. Seu acesso é igualmente limitado, dadas as condicionantes geográficas e ambientais que caracterizam a região. Há um empenho da população local para que seja construída uma estrada que interligue o município à cidade de Cruzeiro do Sul. Porém, a ação de campo empregada nessa empreitada padece de aparente irregularidade e foi questionada perante a Justiça Federal, que sustou liminarmente a execução da obra.

Essas características regionais fazem com que a prestação jurisdicional sobre toda área de extensão da comarca represente um grande desafio, sobretudo quando envolve causas complexas e estruturais, como ocorre com os conflitos fundiários coletivos. Dada a importância da perspectiva conciliatória para o tratamento dessa modalidade de conflito, é sobremodo importante sublinhar a existência do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) enquanto órgão do Poder Judiciário, atualmente com uma unidade instalada em cada um dos municípios da Comarca de Cruzeiro do Sul.

Sobre isso, é verdade que a Constituição da República de 1988 garantiu o acesso à justiça como um direito fundamental, ao dispor em seu artigo 5º, inciso XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988, n. p.). Seguindo essa diretriz constitucional, o CPC de 2015 reafirmou a centralidade desse direito no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer em seu artigo 3º, *caput*, que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” (Brasil, 2015, *caput* art. 3º).

Sedimentado isso, ainda é certo dizer o CPC de 2015 não se limitou a assegurar a via judicial tradicional, e sim ampliou o espectro de acesso à justiça, disciplinando e estimulando mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Isso conferiu maior efetividade, celeridade e adequação ao tratamento dos conflitos.

Bem por isso, o Diploma Processual Civil prevê expressamente, em seus parágrafos 1º a 3º do artigo 3º, a utilização da arbitragem, da mediação e da conciliação como instrumentos legítimos e incentivados pelo ordenamento jurídico. Tais mecanismos, além de representarem opções eficazes para a pacificação social, devem ser estimulados pelos profissionais do direito

– juízes, advogados, defensores públicos, promotores de justiça, procuradores da república, procuradores dos entes estatais –, seja para tratamento de conflitos em fase pré-processual ou no curso de processos já judicializados.

Essas formas alternativas de resolução de conflitos consolidaram-se no âmbito jurídico brasileiro sob a denominação de “Justiça Multiportas”, expressão que traduz a multiplicidade de vias colocadas à disposição do cidadão para o alcance da tutela de seus direitos. Trata-se, assim, de um modelo que não restringe o acesso à justiça ao processo judicial clássico, mas abre caminho para soluções autocompositivas e heterocompositivas que se mostram, muitas vezes, mais adequadas às especificidades da lide, evitando a morosidade e a excessiva sobrecarga do Poder Judiciário.

A esse propósito, leciona Watanabe (2011, p. 4):

[p]or meio dessa política pública judiciária, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante filtro de litigiosidade, que, ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à ordem jurídica justa, e, além disso, atuará de modo importante na redução da quantidade de conflitos a serem ajuizados e também, em relação aos conflitos judicializados ou que venham a ser judicializados [...].

Com o intuito de institucionalizar e fomentar essa política pública, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, posteriormente alterada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Essa normativa determinou a criação, no âmbito de cada Tribunal, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), responsáveis por implementar e difundir os métodos autocompositivos.

Alinhado com a ideia de implementação de novas formas alternativas de resolução de conflitos, o CPC de 2015, no seu artigo 165, disciplinou a criação dos centros judiciários de solução consensual de conflitos. Esses centros são responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição, cuja composição e organização ficariam à cargo dos próprios tribunais, e a normatização à cargo do CNJ.

Assim, os CEJUSCs ganham papel de destaque na consolidação da Justiça Multiportas ao se incumbirem não apenas da realização de sessões e audiências de conciliação, mediação e práticas restaurativas, mas também do desenvolvimento de programas voltados à orientação, capacitação e estímulo à cultura da paz. Dessa forma, cumprem a função de democratizar o acesso à justiça, propiciando espaços capazes de alcançar soluções mais rápidas, adequadas e

menos onerosas, em consonância com os princípios da razoável duração do processo e da eficiência, previstos no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

Os CEJUSCs foram disciplinados em regulamentação do CNJ, prevista na Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, posteriormente alterada pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020. São importante instrumento de valorização dos meios alternativos de resolução de disputas, conhecidos internacionalmente como *Alternative Dispute Resolution*, e estão alinhados ao modelo multiportas de acesso à Justiça, que busca oferecer diferentes mecanismos para a solução adequada dos conflitos.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ prevê que os CEJUSCs podem ser instalados não apenas dentro das dependências dos fóruns e tribunais, mas também em locais externos, mediante parcerias com instituições públicas ou privadas. Isso possibilita que eles funcionem, por exemplo, em unidades de saúde, universidades, escolas, órgãos públicos ou associações comunitárias, sempre com a finalidade de ampliar o acesso da população à Justiça.

A principal função dos CEJUSCs é promover a autocomposição entre as partes, por meio da realização de sessões e audiências de conciliação e mediação. Além disso, essas unidades também desenvolvem programas voltados para a orientação e o estímulo ao diálogo, fortalecendo a cultura da pacificação social. Para tanto, cada unidade deve, obrigatoriamente, contar com três setores: o de solução de conflitos pré-processual, o de solução de conflitos processual e o de cidadania.

No setor pré-processual, qualquer interessado pode procurar diretamente o CEJUSC para solicitar o agendamento de audiência de tentativa de acordo. Após a formalização do pedido, a outra parte é convidada a comparecer. Caso não haja presença, a reclamação é arquivada. No entanto, se ambas as partes comparecem, a audiência é realizada e pode resultar em acordo ou não. Na hipótese de acordo, o juiz homologa o termo por sentença, a qual possui força de coisa julgada e eficácia de título executivo judicial. Vale destacar que, nessa fase, a presença de advogado é facultativa, não há custas processuais, tampouco limitação de valor da causa, e as partes têm liberdade para escolher a unidade do CEJUSC mais conveniente.

Já no setor processual, a atuação ocorre em processos já ajuizados. Nessa fase, cabe aos operadores do direito analisar a natureza do conflito, os custos envolvidos, o tempo necessário e a viabilidade econômica, a fim de avaliar se o uso de um método consensual é mais adequado do que o caminho adversarial tradicional. Essa reflexão auxilia na busca por soluções mais céleres e menos onerosas, garantindo maior efetividade aos interesses das partes.

No setor de cidadania, os CEJUSCs também podem oferecer outros serviços vinculados ao tratamento adequado de conflitos de interesse, como práticas restaurativas e constelações

familiares. Essas iniciativas ampliam o papel do judiciário na promoção da cultura de paz e no fortalecimento de uma Justiça mais humanizada e próxima da sociedade. Os CEJUSCs, portanto, constituem espaços fundamentais para a democratização do acesso à Justiça, ao promoverem soluções consensuais, simplificadas e acessíveis, contribuindo de forma significativa para a pacificação social e a redução da litigiosidade judicial.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC), o programa teve início com a instalação do CEJUSC por meio da Portaria PRESI nº 959, de 02 de setembro de 2015. Inicialmente, o órgão foi destinado à realização de mediação e conciliação nos processos em tramitação nas Câmaras Cíveis e Criminal, no Tribunal Pleno e no Tribunal Pleno Administrativo.

Posteriormente, a Presidência do TJAC editou novas portarias para a instalação de CEJUSCs tradicionais, tanto na capital – dentro e fora das dependências do Tribunal – quanto nas comarcas do interior, inclusive em localidades que não sejam sede de comarca, tais como Marechal Thaumaturgo e Porto Walter. Atualmente, todas as comarcas do Estado do Acre contam com CEJUSC em funcionamento.

Além dos CEJUSCs tradicionais, com atuação pré-processual, processual e de cidadania, também foram criados CEJUSCs especializados. A Portaria PRESI nº 1478, de 06 de outubro de 2020, instituiu, no âmbito dos CEJUSCs da Comarca de Rio Branco, o Programa de Prevenção e Tratamento de Consumidores Superendividados – SUPERENDIVIDADOS. O programa tem como finalidade promover a prevenção, o tratamento e a resolução amigável de conflitos envolvendo consumidores em situação de superendividamento.

Mais recentemente, a Portaria PRESI nº 2907, de 09 de julho de 2024, instituiu o Centro Judiciário de Solução de Conflitos em Saúde (CEJUSC Saúde), no âmbito do Poder Judiciário acreano. Com sede na Comarca de Rio Branco, o CEJUSC Saúde tem competência pré-processual em todo o Estado, abrangendo o primeiro e o segundo grau de jurisdição, e tem como finalidade promover a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais de resolução de disputas relacionadas ao direito à saúde.

Assim, àquela estrutura inicial de mediação e conciliação, pensada para processos em tramitação nas Câmaras Cíveis e Criminal, no Tribunal Pleno e no Tribunal Pleno Administrativo, evoluiu e transformou-se numa rede estadual consolidada de CEJUSCs tradicionais em todas as comarcas, chegando à criação de unidades especializadas em áreas de alta relevância social, como mencionado. E em que pese o avanço da estrutura institucional para o atendimento da sociedade, sobretudo em busca de soluções consensuais ou de maior grau de

convergências, o adequado tratamento de conflitos complexos exige contínuo aperfeiçoamento das engrenagens e da abordagem aos temas vivenciados pela população.

Os conflitos fundiários incidentes em áreas situadas dentro do território acreano chegam ao Poder Judiciário por meio de ações judiciais propostas perante as Varas Cíveis instaladas nas comarcas, observada a competência definida pela Resolução nº 325, de 09 de dezembro de 2024. No comum das vezes, as questões dos conflitos fundiários, coletivos ou individuais, são apresentadas ao judiciário pela via das ações possessórias, muito embora também sejam veiculadas por ações petítórias, demarcatórias, declaratórias, de usucapião, passagem forçada e outras. Mas, como dito, é a ação possessória o instrumento processual predominantemente empregado.

O Poder Judiciário do Estado do Acre não tem, em sua organização, nenhuma Vara exclusiva para processamento e julgamento de conflitos fundiários. Também não existe, nas comarcas com mais de uma Vara Cível, atribuição de competência da matéria a uma das unidades judiciais, ainda que cumulativamente, mas com exclusividade, a fim de se imprimir algum grau de especialização ao tratamento do tema.

Em vista desse quadro, os dados sobre conflitos possessórios, individuais ou coletivos, estão pulverizados no acervo de diversas unidades jurisdicionais. Segundo a base nacional de dados do Poder Judiciário DataJud, até 31 de julho de 2025, existiam 123 ações possessórias pendentes de julgamento no Estado do Acre.

No Sistema de Automação Judicial (SAJ) do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, especificamente no que tange à Comarca de Cruzeiro do Sul, cuja jurisdição, como dito e reiterado, alcança os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, foram identificados e analisados 29 processos judiciais, distribuídos entre janeiro de 2015 e janeiro de 2025.

O recorte temporal busca contemplar o período da transição entre o CPC de 1939 e o CPC de 2015, tendo esse último entrado em vigor no dia 18 de março de 2016, e perceber a dinâmica verificada após 10 anos da vigência do novo marco legal, que preside a tramitação dos processos civis em geral e trouxe mudanças específicas para as ações possessórias coletivas.

Do total dos 29 feitos judiciais processados na comarca de Cruzeiro do Sul durante o período (2015 a 2025), 19 tramitaram na Primeira Vara Cível, ao passo que outras 10 ações seguiram marcha processual perante a Segunda Vara Cível de Cruzeiro do Sul. A Tabela 1, a seguir, identifica cada processo, respectivo ano de ingresso no Poder Judiciário e natureza individual ou coletiva da demanda.

Tabela 1 - Número dos processos, anos de entrada no Poder Judiciário e natureza da demanda

Número do processo	Ano	Natureza do litígio
0700750-29.2015.8.01.0002	2015	Individual
0701249-13.2015.8.01.0002	2015	Individual
0701088-03.2015.8.01.0002	2015	Individual
0701111-12.2016.8.01.0002	2016	Individual
0702060-36.2016.8.01.0002	2016	Individual
0702628-18.2017.8.01.0002	2017	Coletivo
0700407-62.2017.8.01.0002	2017	Individual
0700233-19.2018.8.01.0002	2018	Coletivo
0701967-05.2018.8.01.0002	2018	Coletivo
0701915-72.2019.8.01.0002	2019	Individual
0701477-46.2019.8.01.0002	2019	Individual
0700912-48.2020.8.01.0002	2020	Individual
0700941-98.2020.8.01.0002	2020	Individual
0701540-03.2021.8.01.0002	2021	Individual
0700360-15.2022.8.01.0002	2022	Coletivo
0701716-45.2022.8.01.0002	2022	Individual
0702316-66.2022.8.01.0002	2022	Individual
0702396-30.2022.8.01.0002	2022	Individual
0702463-92.2022.8.01.0002	2022	Individual
0702523-65.2022.8.01.0002	2022	Individual
0703798-15.2023.8.01.0002	2023	Individual
0703849-26.2023.8.01.0002	2023	Individual
0703010-98.2023.8.01.0002	2023	Individual
0702081-31.2024.8.01.0002	2024	Individual
0704028-23.2024.8.01.0002	2024	Individual
0702333-34.2024.8.01.0002	2024	Individual
0703157-90.2024.8.01.0002	2024	Individual
0703484-35.2024.8.01.0002	2024	Individual
0704358-20.2024.8.01.0002	2024	Individual

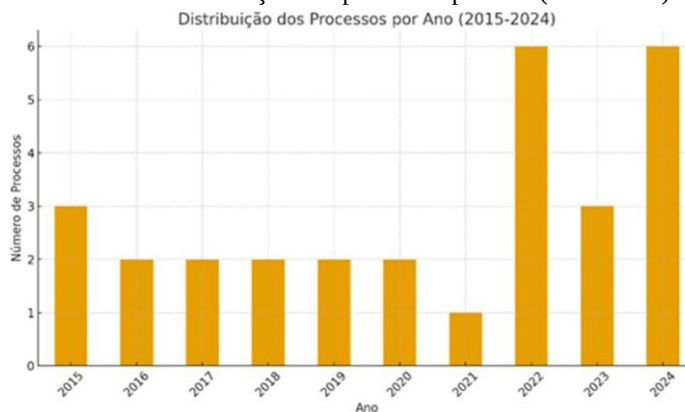
Fonte: Elaborado pelo autor

No ano de 2025, a Primeira Vara Cível recebeu uma ação possessória coletiva passiva (autos n. 0703232-95.2025.8.01.0002). Entretanto, a área do conflito, cerca de 70 hectares, está localizada no território do Município de Mâncio Lima, que possui comarca instalada. O processo foi encaminhado para aludida comarca, que é a competente para conhecer e julgar a causa.

A análise das informações revela que, do total de processos (29), 25 (86,2%) deles versam sobre litígios individuais, ao passo que quatro (13,8%) referem-se a litígios coletivos. Os conflitos coletivos identificados foram distribuídos nos anos de 2017, 2018 e 2022, sendo três deles urbanos (0700233-19.2018.8.01.0002, 0701967-05.2018.8.01.0002 e 0700360-

15.2022.8.01.0002) e um rural (0702628-18.2017.8.01.0002). Já os processos individuais apresentaram maior constância temporal, com destaque para os anos de 2022 e 2024, que concentraram seis ações cada um. Seguem os Gráficos 2 e 3, ilustrativos dessa situação.

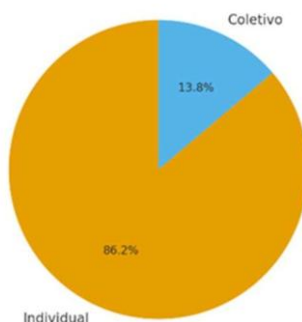
Gráfico 2 - Distribuição dos processos por ano (2015-2024)



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 3 - Distribuição dos processos por tipo de litígio

Distribuição dos Processos por Tipo de Litígio



Fonte: Elaborado pelo autor

Essa distribuição mostra que a grande maioria das demandas fundiárias na Comarca de Cruzeiro do Sul são de natureza individual. Esse aspecto quantitativo de processos, contudo, não é fator que retrate maior grau de relevância à lide individual. O fator preponderante, numa perspectiva de realização dos direitos humanos, é o número de pessoas e de famílias afetadas. No conflito fundiário coletivo, conquanto a ação judicial se resuma a um único caderno, há, pela natureza da configuração, diversas famílias e muitas pessoas envolvidas. Trata-se de processos cercados por uma multiplicidade intensa e dinâmica de interesses contrários, cujas dimensões irradiam para além da questão posta como central, posse ou propriedade.

Na análise das quatro ações possessórias coletivas identificadas na Comarca de Cruzeros do Sul, constatou-se que três delas foram de natureza urbana, com conflitos

localizados na cidade de Cruzeiro do Sul, e uma delas de natureza rural, sobre conflito fundiário situado no município de Porto Walter.

Do ponto de vista procedimental, apenas uma ação seguiu corretamente o rito especial previsto no CPC de 2015 e já se encontra julgada e arquivada – conflito coletivo urbano (autos 0700233-19.2018.8.01.0002). Em apenas um dos processos houve designação de audiência de justificação prévia e inspeção judicial (0701967-05.2018.8.01.0002), conflito coletivo rural, porém as medidas foram adotadas fora do momento processual mais adequado. Em apenas um processo foi realizada de audiência de conciliação (0702628-18.2017.8.01.0002).

Verificou-se, ainda, que, em todos os casos houve a realização da citação pessoal dos ocupantes encontrados no local, conforme disposto no artigo 554, parágrafo 1º, do CPC (Brasil, 2015). Contudo, apenas no processo nº 0700233-19.2018.8.01.0002 observou-se a adoção de medidas complementares, como a citação por edital dos demais ocupantes da área em litígio, acompanhada da publicação de anúncios em jornal ou rádio locais, também previstas no referido dispositivo legal.

No que se refere à participação institucional, em três processos – 0702628-18.2017.8.01.0002, 0700233-19.2018.8.01.0002 e 0700360-15.2022.8.01.0002 – houve a intimação do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, conforme determina o artigo 554, parágrafo 1º, do CPC (Brasil, 2015). Ressalta-se, porém, que somente no processo 0700233-19.2018.8.01.0002 houve a notificação dos órgãos responsáveis pela política agrária e/ou urbana, conforme regra do artigo 565, parágrafo 4º, do mesmo diploma legal.

Quanto às medidas adotadas após a sentença, constatou-se que apenas no processo 0700360-15.2022.8.01.0002 foi instituído um grupo de trabalho voltado à elaboração de um Plano de Desocupação.

Em dois feitos nos quais foram deferidos pedidos liminares de reintegração de posse (0700233-19.2018.8.01.0002 e 0700360-15.2022.8.01.0002), as ordens não foram efetivamente cumpridas.

Da análise das ações possessórias coletivas identificadas, chama atenção a falta de observação precisa do procedimento especial previsto no CPC. Falta audiência de conciliação/mediação, falta divulgação, falta edital, falta convocação de órgãos, entre outras incongruências. Talvez a imperfeição procedimental mais significativa de todas esteja na palidez do ato de chamamento para o processo da coletividade integrante do polo passivo da ação. A partir dela dificilmente se consegue aferir o número aproximado de famílias ou pessoas atingidas no contexto das ações coletivas, tampouco se pode mensurar o grau de vulnerabilidade dos ocupantes, especialmente crianças, idosos e portadores de necessidades especiais.

Do ponto de vista do conteúdo material das decisões judiciais da comarca, seja nas ações possessórias individuais seja nas coletivas, constata-se a abordagem do litígio exclusivamente pela perspectiva da posse e da propriedade, na ótica do Código Civil e do CPC, não havendo ponderações sobre diretrizes constitucionais ou de direito agrário.

Esse dado da realidade é eloquente e revela o descompasso existente entre a normatividade e a facticidade. O tratamento patrimonialista das relações possessórias se sobrepõe a uma abordagem mais adequada do ponto de vista do conjunto do ordenamento jurídico.

Bem por isso, a atuação do Poder Judiciário precisa se apropriar das ferramentas disponíveis a partir da interpretação constitucional, imprimindo efetividade aos direitos consagrados pelos textos normativos.

3 PRODUTOS E OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

3.1 Proposta de especialização da competência em matéria fundiária

Como produto direto desta pesquisa, foi elaborada e apresentada à Alta Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Acre uma proposta de alteração da Resolução nº 325/2024 do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, com o objetivo de especializar a competência jurisdicional em matéria fundiária na Comarca de Cruzeiro do Sul. A proposta representa uma contribuição prática e imediata para o aprimoramento da prestação jurisdicional na região, fundamentada nos achados teóricos e empíricos desenvolvidos ao longo do presente estudo. O texto completo da proposta consta no Apêndice 1 deste trabalho.

Trata-se da atribuição de competência privativa à Primeira Vara Cível da Comarca de Cruzeiro do Sul para o processamento e julgamento das ações previstas nos capítulos III (Das Ações Possessórias) e IV (Da Ação de Divisão e da Demarcação de Terras Particulares) do CPC de 2015, abrangendo os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter.

A fundamentação jurídica da proposta encontra respaldo no artigo 126 da Constituição Federal de 1988, que determina aos Tribunais de Justiça a promoção da criação de varas especializadas com competência exclusiva para questões agrárias, visando dirimir conflitos fundiários. Além disso, alinha-se às diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 510/2023, que regulamenta o tratamento das ações envolvendo despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, representando um marco paradigmático na gestão dos conflitos fundiários coletivos no Vale do Juruá.

A escolha da Primeira Vara Cível para receber tal competência especializada fundamenta-se na sinergia existente com sua atual competência para registros públicos, matéria que possui afinidades naturais com as ações possessórias, divisórias e demarcatórias. Essa correlação é evidenciada pela frequente necessidade de aferição de cadeias dominiais, análise de registros imobiliários e investigação de questões relacionadas à grilagem de terras, aspectos centrais nos conflitos fundiários.

Para manter o equilíbrio na distribuição da carga processual entre as duas varas cíveis da comarca, a proposta prevê a transferência da competência para processar e julgar os assuntos disciplinados no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) para a Segunda Vara Cível. Essa redistribuição é justificada pela afinidade temática com a competência de Fazenda Pública já

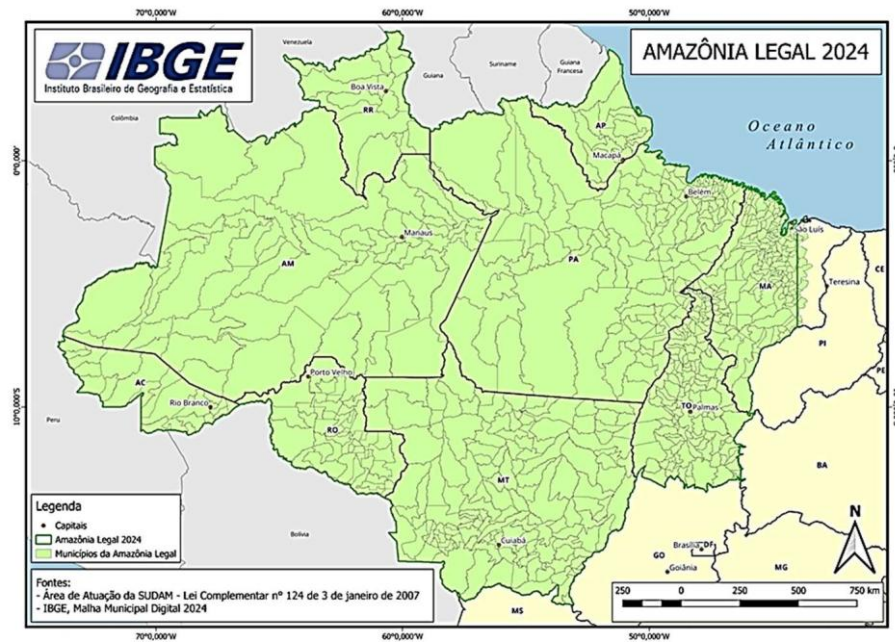
atribuída à Segunda Vara, considerando que as demandas envolvendo direitos dos idosos frequentemente tangenciam políticas públicas de saúde e assistência social.

Os benefícios esperados com a implementação desta especialização incluem: (i) a capacitação continuada da equipe jurisdicional, permitindo que magistrado e servidores desenvolvam expertise específica na complexa matéria fundiária; (ii) a uniformização dos julgamentos, reduzindo a disparidade de entendimentos e decisões; (iii) a adoção de técnicas processuais estruturais mais adequadas aos litígios fundiários coletivos; (iv) a melhor articulação com órgãos responsáveis pelas políticas agrárias e urbanas; e (v) o incremento na utilização de instrumentos processuais específicos, como audiências de justificação de posse, inspeções judiciais e audiências de mediação.

A relevância prática desta proposta é confirmada pelos dados identificados na pesquisa, que revelaram a existência de aproximadamente 30 ações possessórias tramitando nas duas varas cíveis da Comarca de Cruzeiro do Sul. Tais ações estão inseridas no contexto mais amplo de 49.811 ações possessórias de imóveis com características coletivas identificadas nos tribunais brasileiros entre 2011 e 2019, conforme relatório do CNJ.

No Estado do Acre não há Vara Agrária em nenhuma de suas comarcas, assim como outros Estados pequenos da região norte. À guisa de ilustração, a Figura 5 mostra o mapa da Amazônia Legal e, em seguida, o Quadro 3 aponta os tribunais que possuem Varas Agrárias nessa localidade.

Figura 5 - Amazônia Legal

Fonte: IBGE¹⁵

De acordo com os dados disponíveis nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Justiça dos Estados que integram a Amazônia Legal, o Quadro 3 sistematiza a instalação de varas especializadas em Direito Agrário na Amazônia Legal.

15

Disponível

em:

https://geofpt.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2024/Mapa_da_Amazonia_Legal_2024_20250722.pdf

Quadro 3 - Instalação de varas especializadas em Direito Agrário na Amazônia Legal

Tribunal	Vara/Comarca	Sede	Jurisdição	Observações
TJAM	VUCA/FCDEM - Vara de Usucapião e Conflitos Agrários	Manaus	-	Unidade Judiciária de Primeiro Grau
TJAM	VEMAQA/FCDEM - Vara Especializada do Meio Ambiente e Questões Agrárias	Manaus	-	-
TJMT	2ª Vara Cível - Vara Especializada Direito Agrário	Cuiabá	Todo o Estado do Mato Grosso	-
TJPA	Vara Agrária	Marabá	Comarca de Marabá	-
TJPA	Vara Agrária	Castanhal	Comarca de Castanhal	-
TJPA	Vara Agrária	Santarém	Comarca de Santarém	-
TJPA	Vara Agrária	Redenção	Comarca de Redenção	-
TJPA	Vara Agrária	Altamira	Comarca de Altamira	-
TJMA	1ª Vara Agrária	São Luís	Todo o Estado do Maranhão	Termo Judiciário de São Luís
TJTO	Titulares das varas cíveis	Várias comarcas	Respectivas jurisdições	Magistrados das 1ª Varas Cíveis designados para função de juiz agrário (Resolução n. 41/2015)
TJAC	-	-	-	Não possui varas especializadas/designadas
TJRR	-	-	-	Não possui varas especializadas/designadas
TJAP	-	-	-	Não possui varas especializadas/designadas
TJRO	-	-	-	Não possui varas especializadas/designadas

Fonte: Elaborado pelo autor

Destaca-se que a proposta não demanda criação de novas unidades judiciárias nem gera impacto financeiro adicional, constituindo-se em medida de reorganização administrativa que otimiza os recursos existentes. A alteração proposta tampouco implica redistribuição das ações judiciais que já tramitam nas unidades jurisdicionais envolvidas, preservando a segurança jurídica dos processos em andamento.

Esta contribuição representa, portanto, a materialização dos conhecimentos teóricos desenvolvidos na pesquisa em uma proposta concreta de intervenção na realidade jurisdicional local, demonstrando o potencial transformador do mestrado profissional em gerar produtos aplicáveis à prática profissional e ao aprimoramento das instituições públicas.

3.2 Proposta de criação do CEJUSC fundiário

No contexto do Estado do Acre, marcado por sua diversidade socioeconômica e pela relevância da questão agrária e urbana, ainda em expansão, a instituição de um CEJUSC Fundiário, especializado no tratamento e na solução de conflitos fundiários, representaria mais um importante mecanismo de prevenção, tratamento e resolução amigável de conflitos. Esta proposta consta no Apêndice 2 deste trabalho.

A criação de uma unidade com esse perfil funcionaria como verdadeiro *locus* de interação entre partes, órgãos e entidades voltados ao tratamento de disputas dessa natureza, um espaço de diálogo institucional e interinstitucional de construção coletiva de soluções adequadas. Sua vocação não se limitaria à realização de audiências de conciliação e mediação, mas se estenderia à promoção de reuniões interinstitucionais que envolvessem, de maneira coordenada, órgãos do sistema de justiça, entidades governamentais, defensorias, ministérios públicos, órgãos de regularização fundiária, movimentos sociais e associações comunitárias.

Além disso, o CEJUSC Fundiário poderia oferecer apoio técnico e logístico à Comissão Regional de Solução de Conflitos Fundiários, fortalecendo as iniciativas já existentes no âmbito do Poder Judiciário e ampliando a capacidade de resposta para a redução da litigiosidade e pacificação social.

A experiência exitosa de CEJUSCs especializados já implantados no Acre – como o CEJUSC Superendividamento e o CEJUSC Saúde – demonstra a pertinência e a eficácia da criação de novas unidades voltadas a áreas sensíveis e de grande impacto social. Nesse mesmo espírito, o CEJUSC Fundiário representaria um avanço na consolidação da prioridade ao tratamento de conflitos sociais relevantes.

3.3 Procedimento estruturalmente adaptado

A pesquisa desenvolvida ainda resultou na compreensão de um modelo procedimental estruturalmente adaptado, fundamentado na complexidade dos conflitos fundiários coletivos, na concepção estabelecida pela Resolução nº 510/2023 do CNJ (CNJ, 2023) e nos mecanismos de flexibilização procedimental contidos no próprio CPC de 2015 (Brasil, 2015).

O desenvolvimento desse modelo resulta da convergência entre a atividade interpretativa judicial, a flexibilização procedimental prevista no CPC de 2015 e os instrumentos diferenciados das Comissões de Soluções Fundiárias. Isso possibilita criar

procedimentos mais adaptados à realidade do conflito, a fim de se alcançar a maior efetividade do processo judicial e pacificação.

A cláusula geral de flexibilização procedimental do artigo 327, parágrafo 2º, do CPC (Brasil, 2015), quando interpretada à luz dos princípios constitucionais da efetividade, proporcionalidade e supremacia da Constituição, autoriza a modulação do procedimento legal mediante emprego das técnicas especializadas disponibilizadas pelas Comissões de Soluções Fundiárias.

O procedimento estruturalmente adaptado pode superar deficiências específicas do modelo tradicional, universalizando a audiência prévia de conciliação para todos os casos de conflitos fundiários coletivos, independentemente do tempo de ocupação, reconhecendo que a complexidade social do conflito e a natureza multidimensional dos direitos fundamentais envolvidos não se subordinam ao critério temporal. Assim, supera-se a limitação legal que condiciona a realização da audiência apenas às ocupações superiores a ano e dia.

A flexibilização procedimental permite 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. Essa modulação alinha-se aos propósitos da solução consensual de conflitos, promovendo espaço adequado para o diálogo construtivo entre as partes antes da instauração plena do contraditório adversarial.

Outra modulação pertinente dentro dessa concepção 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. Tal proposição fundamenta-se na flexibilização da ordem de produção probatória e na premissa que embala as visitas técnicas realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias, que é o estabelecimento de contato e aproximação das pessoas a fim de abrir espaço para o diálogo.

A par disso, a inspeção judicial inaugural permite o conhecimento real das condições da ocupação, das características socioeconômicas da comunidade, dos aspectos ambientais e urbanísticos relevantes, e da possibilidade de, a partir daí, convidar órgãos capazes de contribuir com a solução do conflito. A inspeção, realizada no início da tramitação processual, potencializa significativamente a qualidade das decisões jurisdicionais subsequentes, permitindo ao magistrado construir juízos de valor informados pela realidade concreta.

Ainda é possível modular o procedimento para integração sistemática dos órgãos de assistência social para atuação antecedente ou simultânea ao ato de citação. Essa integração supera o modelo tradicional que limita a participação desses órgãos a momentos específicos ou excepcionais do processo.

A flexibilização procedimental permite ao magistrado determinar, no despacho inicial, a intimação dos órgãos municipais e estaduais responsáveis por políticas habitacionais, urbanas, agrárias e de assistência social, não apenas como informantes, mas como colaboradores ativos na construção de soluções estruturais. Tal atuação antecedente cumpre múltiplas funções, tais como o diagnóstico social das famílias envolvidas, o mapeamento das políticas públicas disponíveis, a identificação de alternativas habitacionais, a construção de cronogramas de atendimento social e a articulação de rede interinstitucional de proteção aos direitos fundamentais.

O modelo procedimental estruturalmente adaptado representa contribuição significativa para o aprimoramento da prestação jurisdicional em conflitos que envolvem direitos humanos fundamentais. A proposta supera as limitações do paradigma adversarial tradicional, promovendo abordagem interdisciplinar, participativa e orientada à construção de soluções estruturais sustentáveis.

A implementação efetiva deste modelo exige capacitação continuada dos magistrados, articulação interinstitucional entre os diversos órgãos envolvidos e compromisso com a transformação cultural necessária à superação do formalismo processual excessivo. Contudo, os instrumentos normativos disponíveis, especialmente após a edição da Resolução CNJ nº 510/2023, oferecem fundamento jurídico sólido para esta transformação paradigmática.

Esta contribuição alinha-se aos objetivos do mestrado profissional em prestação jurisdicional e direitos humanos, oferecendo ferramenta de aprimoramento das técnicas processuais. O modelo proposto pode ser implementado pelos magistrados no exercício de sua atividade jurisdicional, promovendo maior adequação entre os instrumentos processuais disponíveis e a complexidade dos conflitos que orbitam as demandas fundiárias coletivas.

CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou que os conflitos fundiários coletivos na Comarca de Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, constituem um desafio multidimensional que transcende a mera aplicação de normas processuais tradicionais, exigindo uma abordagem jurisdicional estruturalmente adaptada às complexidades geográficas, sociais e ambientais da região amazônica.

A investigação revelou que o tratamento adequado desses conflitos demanda não apenas a observância das inovações introduzidas pelo CPC de 2015 e pela Resolução CNJ nº 510/2023 (CNJ, 2023), mas também a implementação de medidas estruturais capazes de otimizar a efetividade da prestação jurisdicional em áreas de acesso geograficamente restrito.

A análise dos dados coletados na Comarca de Cruzeiro do Sul evidenciou significativas lacunas na aplicação do procedimento especial previsto para as ações possessórias coletivas, revelando que apenas 25% das ações identificadas seguiu adequadamente o rito estabelecido no artigo 565 do CPC. Tal constatação demonstra a necessidade de adoção de medidas para aperfeiçoamento da prestação do serviço judiciário.

O contexto geográfico específico da região do Vale do Juruá, caracterizado pelo acesso fluvial limitado aos municípios de Porto Walter e Marechal Thaumaturgo e pela ausência de infraestrutura rodoviária, impõe desafios logísticos adicionais à prestação jurisdicional. Esses desafios exigem soluções inovadoras: essas limitações geográficas não devem servir de justificativa para a redução da qualidade do serviço jurisdicional, trata-se, na verdade, de uma motivação para o desenvolvimento de técnicas processuais mais adaptadas à realidade local.

A fundamentação teórica desenvolvida neste estudo confirma que a constitucionalização do direito de propriedade e sua subordinação ao princípio da função social representam marcos paradigmáticos que demandam uma hermenêutica renovada por parte do Poder Judiciário. A superação da visão patrimonialista tradicional em favor de uma abordagem que considere as dimensões socioambientais da propriedade rural e urbana constitui pressuposto fundamental para a resolução adequada dos conflitos fundiários coletivos na Amazônia acreana.

A implementação da Resolução nº 510/2023 no Estado do Acre, por meio da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, representa um avanço institucional na direção da mediação e da busca por soluções consensuais. Contudo, a experiência analisada demonstra que o sucesso desse modelo depende fundamentalmente da mudança cultural no âmbito do sistema de justiça, superando resistências corporativas e paradigmas arraigados. Os dados da Comissão do Paraná, apresentados no Manual do Mediador (CNJ; Harvard, 2024), evidenciam o potencial

transformador dessa abordagem quando adequadamente implementada e sustentada institucionalmente.

Os produtos desenvolvidos como resultado desta pesquisa, a proposta de especialização da competência em matéria fundiária e a criação do CEJUSC Fundiário, constituem contribuições práticas imediatas para o aprimoramento da prestação jurisdicional na região. A especialização da competência da Primeira Vara Cível da Comarca de Cruzeiro do Sul representa medida de reorganização administrativa que não demanda recursos adicionais e tem o condão de imprimir importante ganho qualitativo decorrente do foco dado pela especialização da matéria e a capacitação técnica da equipe jurisdicional daí decorrente.

A proposta de criação do CEJUSC Fundiário alinha-se à experiência exitosa de unidades especializadas já implementadas no Estado do Acre, oferecendo espaço institucional adequado para a articulação interinstitucional necessária à resolução estrutural dos conflitos fundiários. Essa iniciativa representa a materialização do paradigma da justiça multiportas no contexto específico das disputas agrárias e urbanas, promovendo soluções mais céleres, menos onerosas e socialmente legitimadas.

O modelo de procedimento estruturalmente adaptado, fundamentado na cláusula geral de flexibilização procedimental do artigo 327, parágrafo 2º, do CPC, oferece instrumental técnico para a superação das limitações do rito tradicional, permitindo a universalização da audiência prévia de conciliação, a realização sistemática de inspeções judiciais e a integração antecedente dos órgãos de assistência social. Essa contribuição representa a convergência entre a fundamentação teórica desenvolvida e a necessidade prática de instrumentos processuais mais adequados à complexidade dos conflitos fundiários coletivos.

A investigação também revelou a importância estratégica da articulação interinstitucional para o enfrentamento efetivo dos conflitos fundiários. A atuação isolada do Poder Judiciário mostra-se insuficiente para a resolução estrutural de disputas – habitação, reforma agrária, assistência social e regularização fundiária – que envolvem políticas públicas deficitárias em determinadas áreas. A experiência da Comissão Regional de Soluções Fundiárias demonstra que a construção de redes interinstitucionais constitui elemento fundamental para a sustentabilidade das soluções consensuais alcançadas.

Ficou retratado, ainda, que a ocupação territorial do Acre, marcada pelos ciclos econômicos da borracha e pelas transformações socioeconômicas subsequentes, gerou um padrão específico de conflitos fundiários que demanda abordagem diferenciada pelo sistema de justiça. A herança histórica dos seringais, as peculiaridades da regularização fundiária estadual

e a pressão migratória recente são elementos contextuais que devem ser considerados na formulação de políticas judiciárias mais adequadas à realidade regional.

A análise da estrutura fundiária do Estado, gerenciada pelo Instituto de Terras do Acre (Iteracre), revelou importantes desafios que refletem na judicialização dos conflitos, incluindo limitações normativas, deficiências operacionais e fragmentação da competência fundiária entre União e Estado. Esses aspectos institucionais demonstram a necessidade de maior articulação entre o Poder Judiciário e os órgãos responsáveis pela regularização fundiária para a prevenção de novos conflitos e a resolução adequada dos existentes.

A pesquisa confirmou que a efetividade da prestação jurisdicional em conflitos fundiários coletivos está condicionada não apenas ao aprimoramento das técnicas processuais, mas também à transformação cultural do sistema de justiça na direção de uma abordagem mais humanizada, participativa e orientada aos direitos fundamentais. Tal transformação exige investimento continuado em capacitação, desenvolvimento de marcos teóricos renovados e criação de espaços institucionais adequados para a experimentação de novas práticas.

Os achados desta investigação alinham-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 16, contribuindo para a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, para o acesso igualitário à justiça e para o desenvolvimento de instituições eficazes e responsáveis. A pesquisa também se harmoniza com o Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes, demonstrando como o Poder Judiciário pode contribuir efetivamente para a sustentabilidade socioambiental por meio do tratamento adequado dos conflitos fundiários.

As limitações identificadas neste estudo, particularmente a extensão territorial da pesquisa e o período temporal analisado, sugerem a necessidade de investigações complementares que ampliem o escopo geográfico para outras comarcas do Estado e aprofundem a análise dos impactos das medidas propostas.

A contribuição desta pesquisa para o campo do conhecimento jurídico reside na demonstração empírica de que a especialização jurisdicional, combinada com técnicas processuais estruturalmente adaptadas e mecanismos de mediação institucional, representa caminho viável para o aprimoramento da efetividade jurisdicional em contextos geograficamente desafiadores. Os produtos desenvolvidos oferecem instrumental prático imediatamente aplicável, característica fundamental dos programas de mestrado profissional orientados ao aperfeiçoamento das práticas institucionais.

Por fim, esta investigação reafirma a centralidade do Poder Judiciário na construção de uma sociedade mais justa e democrática, demonstrando que a renovação das práticas

jurisdicionais, quando fundamentada em base teórica e orientada aos direitos humanos fundamentais, constitui instrumento eficaz de transformação social. A região amazônica, com suas especificidades geográficas, ambientais e socioculturais, pede abordagens jurisdicionais inovadoras. É nesse sentido que a presente pesquisa procurou contribuir para o desenvolvimento de formas de atuação, oferecendo subsídios técnicos para a consolidação de um modelo de justiça mais adequado às complexidades contemporâneas dos conflitos fundiários coletivos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jeferson; ANDRADE, Roberta Amaral de; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro. **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Acre**. Belém: Imazon, 2021.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

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.

BEZERRA, Maria José. **Invenções do Acre: de Território a Estado – um olhar social**. 2006. 383f. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOCHENEK, Antônio César, FERREIRA, Lenin Godoy. **Efeitos do Processo Estrutural: na perspectiva da Comissão de Soluções Fundiárias**. Curitiba: Juruá, 2025.

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-INSPEP.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.161**, de 10 de março de 1904. Manda executar o Tratado de permuta de territórios e outras compensações, celebrado em 17 de novembro de 1903, entre o Brasil e a Bolívia. Rio Branco, 10 mar. 1904.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 4 set. 2025.

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

BRASIL. Senado Federal. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASILEIRO, Ada Magaly Matias. **Como produzir textos acadêmicos e científicos**. São Paulo: Contexto, 2024.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, CPT. **Conflitos no Campo Brasil 2024**. Goiânia: CPT, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. **Resolução nº 125**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 4 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. **Resolução nº 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: 13 set. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Vol. 5. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Conflitos Possessórios Coletivos: Estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana, com vistas à preservação de direitos humanos**. Curitiba: CRV, 2019.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Conflitos Possessórios Coletivos: Estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana, com vistas à preservação de direitos humanos**. Curitiba: CRV, 2019.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Manual de Direito Agrário**. Belém: 2018. E-book.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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.

MARTINELLO, Pedro. **A batalha da borracha na Segunda Guerra Mundial**. 2. ed. Rio Branco: Edufac, 2018.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à Terra no Brasil: A Geração do Conflito: 1795-1824**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Direito à Terra no Brasil: A Geração do Conflito: 1795-1824**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012.

RIBEIRO, Daisy (coord.). **Despejos e o Sistema de Justiça**. Curitiba: Terra de Direitos, 2022.

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**. Teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SOUSA, Maria Madalena de; OLIVEIRA, Wallace de. Identificação de feições anômalas dos sistemas de drenagem na região do Alto Juruá – AC/AM, utilizando dados de sensoriamento remoto. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 9, n. 4, p. 1254-1267, 2016.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016

TOCANTINS, Leandro. **Formação Histórica do Acre**. Brasília: Senado Federal, 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. **Portaria PRESI nº 1478**, de 06 de outubro de 2020. Institui o Programa de Prevenção e Tratamento de Consumidores Superendividados – SUPERENDIVIDADOS, no âmbito dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc's, vinculados ao Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - NUPEMEC. Rio branco, 6 out. 2020. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Portaria_PRESI_TJAC_1478_2020.pdf. Acesso em: 04 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. **Portaria PRESI nº 2907**, de 09 de julho de 2024. Instala o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para demandas de Saúde da Justiça de Primeiro e Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Rio Branco, 9 jul. 2024. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2024/07/Portaria_PRESI_TJAC_2907_2024.pdf. Acesso em: 04 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE. **Portaria PRESI nº 959**, de 02 de setembro de 2015. Rio Branco, 2 set. 2015. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/Portaria_PRESI_TJAC_959_2015.pdf. Acesso em: 04 set. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de processo**, v. 36, n. 195, p. 381-389, maio 2011.

APÊNDICE 1 - PROPOSTA DE ESPECIALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA EM MATÉRIA FUNDIÁRIA

Exposição de motivos

A Resolução nº 325, de 09 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as unidades jurisdicionais do Poder Judiciário do Estado do Acre, sua titularização individual ou coletiva, denominação e competência, estabelece que na Comarca de Cruzeiro do Sul, cujo território abrange os municípios de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter, a prestação jurisdicional será realizada por sete unidades jurisdicionais (arts. 30, 41 e 44):

- Primeira Vara Cível
- Segunda Vara Cível
- Primeira Vara Criminal
- Segunda Vara Criminal
- Juizado Especial Cível e de Fazenda Pública
- Vara da Infância e Juventude
- Vara de Proteção à Mulher e Execução Penal.

Especificamente sobre as Varas Cíveis, a competência está dividida da seguinte forma (art. 30, §1º, inciso II, alíneas *a* a *d*, e § 2º, inciso II, alíneas *a* a *c*):

Primeira Vara Cível	Segunda Vara Cível
a) juízo cível residual (art. 3º)	a) juízo cível residual (art. 3º)
b) juízo de família (art. 4º)	b) juízo de família (art. 4º)
c) juízo de órfãos e sucessões (art. 7º)	c) juízo de fazenda pública (art. 5º)
d) juízo de registros públicos (art. 8º)	

Atualmente, as ações judiciais versando sobre conflitos fundiários, individuais e coletivos, na Comarca de Cruzeiro do Sul são distribuídas entre as duas varas cíveis, no campo cível residual (art. 3º).

Essa distribuição, conquanto útil à tramitação dos processos, deixa de colher benefícios que costumam decorrer da adoção de algum grau de especialização na competência da matéria. Bem por isso que o art. 126 da Constituição da República de 1988 dispõe: “Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça promoverá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias”.

Como é de conhecimento geral, os conflitos fundiários constituem fenômeno de elevada complexidade, envolvendo aspectos jurídicos, ambientais, urbanísticos, culturais e sociais, sobretudo na região amazônica, que engloba municípios de acesso limitado por características geográficas e estruturais, e dotados de extensa porção de terras públicas¹⁶. Tais conflitos, quando formados por características coletivas, categorizam-se como estruturais (Bochenek; Ferreira, 2025).

O Código de Processo Civil de 1973 não previa procedimento específico para tratamento de conflito possessório coletivo, de modo que o procedimento empregado era o mesmo das disputas possessórias individuais¹⁷, o que contribuía para ineficácia instrumental e baixa efetividade da aplicação do direito considerado em seu conjunto.

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 publicidade sobre a existência da ação, intimação do Ministério Público, assistência da Defensoria Pública, atuação de órgãos responsáveis pelas políticas agrárias e urbanas, obrigatoriedade de audiência de mediação antes da apreciação do pedido de concessão de medida liminar para determinados casos (posse velha). Essas mudanças, entretanto, ainda não foram implementadas em grau compatível com a densidade da complexidade dos litígios.

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 foram identificadas aproximadamente 49.811 (quarenta e nove mil oitocentos e onze) ações possessórias de imóveis com características coletivas nos tribunais estaduais, federais e superiores, durante os anos de 2011 a 2019. Em levantamento realizado em nosso sistema (SAJ), constatou-se a existência de cerca de trinta ações possessórias distribuídas entre as duas varas cíveis da Comarca de Cruzeiro do Sul.

¹⁶ Segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, estimativas conservadoras apontam que aproximadamente 100 milhões de hectares no país estão sob suspeita de grilagem, fenômeno que não se restringe à região amazônica, mas nela encontra campo fértil devido às características da área e as dificuldades de fiscalização (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A grilagem nas terras públicas da Amazônia brasileira*. Brasília: MMA, 2006).

¹⁷ 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 (individual 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 o tema, já chamava atenção para a inaptidão do regramento processual então vigente quanto à solução de demanda possessória que envolva 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).

Sobre o tema, importante observar que o julgamento da ADPF 828 pelo Supremo Tribunal Federal redundou na edição da Resolução CNJ nº 510, de 26 de junho de 2023, ato que regulamenta a criação da Comissão Nacional e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, traça diretrizes e define 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 Resolução CNJ nº 510/2023 representa um marco paradigmático na gestão dos conflitos fundiários coletivos, consistente na definição de uma política judiciária estruturante para abordagem desses litígios, voltada à promoção de soluções pacíficas, com intuito de reduzir os índices de medidas potencialmente causadoras de violação de direitos fundamentais.

À vista dessas noções, imprimir-se grau de especialização na competência dessa matéria, a conflitos incidentes no território de jurisdição da Comarca de Cruzeiro do Sul (Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter), atribuindo-a à uma das varas cíveis de Cruzeiro do Sul, tende a favorecer a capacitação continuada da equipe, permitindo que magistrado e servidores desenvolvam expertise específica na matéria, bem como a uniformização dos julgamentos e adoção de técnicas estruturais.

Nessa perspectiva, e tendo em linha de consideração que a Primeira Vara Cível de Cruzeiro do Sul detém competência para registros públicos, matéria que possui afinidades com as ações possessórias, divisórias e demarcatórias, pela correlação do registro imobiliário e a frequente necessidade de aferição de cadeias dominiais e questões de grilagem, sugere-se a alteração da Resolução nº 325, de 9 de dezembro de 2024, para atribuir-se à Primeira Vara Cível competência privativa/exclusiva para processamento e julgamento das ações previstas nos capítulos III (Das Ações Possessórias) e IV (Da Ação de Divisão e da Demarcação de Terras Particulares), do Título III (Dos Procedimentos Especiais), do Livro I (Do Processo de Conhecimento e do Cumprimento de Sentença), da Parte Especial do Código de Processo Civil de 2015, ajuizadas na Comarca de Cruzeiro do Sul, que envolvem conflitos sediados nos município de Cruzeiro do Sul, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter.

Por outro lado, a fim de não romper o equilíbrio na distribuição da carga processual entre as duas varas cíveis da Comarca de Cruzeiro do Sul, sugere-se transferir à Segunda Vara Cível a competência para processar e julgar os assuntos disciplinados no Estatuto da Pessoa Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), por sua afinidade com a competência de Fazenda Pública, já atribuída à Segunda Vara Cível. Essas demandas frequentemente tangenciam políticas públicas de saúde e assistência social, de modo que a especialização permitirá melhor articulação com os órgãos da administração pública relacionados ao tema.

Sublinhe-se que a modificação sugerida não exige criação de novas unidades judiciárias, tampouco gera impacto financeiro.

Diante do exposto, submete-se a presente proposta de alteração da Resolução nº325/2024 à consideração superior, certo de que a aprovação da especialização proposta contribuirá para o aprimoramento da prestação jurisdicional na Comarca de Cruzeiro do Sul.

RESOLUÇÃO Nº NNN/AAAA

Altera do art. 30, §1º, II, “a” e §2º, II, “a” da Resolução n. 325, de 9 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a competência da 1ª e 2ª Vara Cível da Comarca de Cruzeiro do Sul, para atribuir à 1ª Vara Cível competência privativa para processamento e julgamento das ações previstas nos capítulos III e IV, do Título III, do Livro I, da Parte Especial do Código de Processo Civil de 2015 ajuizadas na Comarca de Cruzeiro do Sul e Comarcas não instaladas de Porto Walter e Marechal Thaumaturgo e dá outras providências.

O TRIBUNAL PLENO ADMINISTRATIVO, no uso das atribuições legais,

Considerando o disposto no artigo 27, § 3º, do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Acre (Lei Complementar do Estado do Acre nº 221, de 30 de dezembro de 2010).

Considerando a exposição de motivos.

RESOLVE:

Art. 1º Alterar a competência da 1ª Vara Cível e da 2ª Vara Cível da Comarca de Cruzeiro do Sul para, dentro de suas competências de juízo cível residual, atribuir à 1ª Vara Cível competência privativa para processamento e julgamento das ações previstas nos capítulos III e IV, do Título III, do Livro I, da Parte Especial do Código de Processo Civil de 2015.

Art. 2º O art. 30, §1º, II da Resolução n. 325, de 9 de dezembro de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 30.....

§1º.....

I.....

II.....

a) **juízo cível residual (art. 3º)**, e neste, competência privativa para processar e julgar as ações previstas nos capítulos III e IV, do Título III, do Livro I, da Parte Especial do Código de Processo Civil de 2015.

b)

c)

d)

§2º.....

I.....

II.....

a) **juízo cível residual (art. 3º)**, e neste, competência privativa para processar e julgar as ações que versem sobre os assuntos disciplinados no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

b)

c).....”

Art. 3º A alteração definida nos artigos anteriores não implica redistribuição de ações judiciais que já tramitam nas duas unidades jurisdicionais envolvidas.

Art. 4º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Publique-se.

Rio Branco, DD de MÊS de AAAA.

Desembargador Laudivon Nogueira

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Acre

APÊNDICE 2 – PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO CEJUSC FUNDIÁRIO

Exposição de motivos

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 125, de 29/11/2010, dispôs sobre a necessidade de criação pelos Tribunais de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), órgãos do Poder Judiciário responsáveis pela realização de audiências de conciliação e mediação, por intermédio de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão (art. 8º).

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, a Presidência editou Portarias para a instalação dos CEJUSCs tradicionais, para ampla gama de questões, com atuação pré-processual, processual e de cidadania.

Sem embargo, para conflitos complexos, de grande impacto social e necessidade de abordagem estruturante, conforme Recomendação CNJ n. 163/2025, surge a ideia de se analisar a viabilidade de formatação de CEJUSCs temáticos.

Nessa linha de pensamento, a instituição de um CEJUSC Fundiário, direcionado para o tratamento e a solução de conflitos fundiários, constituiria *locus* de interação entre partes, órgãos e entidades voltadas ao tratamento de disputas complexas, vocacionado à realização de audiências de conciliação, reuniões interinstitucionais e apoio à Comissão Regional de Conflitos Fundiários.

A criação sugerida pode funcionar no mesmo espaço já destinado ao CEJUSC tradicional, sem impacto financeiro.

Diante do exposto, submete-se a presente sugestão à consideração superior, certo de que a aprovação contribuirá para o aprimoramento dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.

PORTARIA N.º ____/2025

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE, no uso de suas atribuições legais, especialmente o disposto no art. 16, II, da Lei Complementar Estadual nº 221/2010 e no art. 51, I, do Regimento Interno;

Considerando a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências;

Considerando a Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais;

Considerando o disposto no art. 165 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e no art. 24 da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que estabelecem a atribuição dos centros como responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação;

Considerando que a Portaria nº 959/2015 determinou a instalação de Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Acre;

Considerando a significativa litigiosidade em matéria fundiária no Estado do Acre, especialmente envolvendo questões agrárias, possessórias, ambientais e de regularização fundiária;

Considerando a necessidade de tratamento especializado para conflitos fundiários, dada a complexidade das questões envolvendo aspectos socioambientais e econômicos;

Considerando que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios fundiários, contribuindo para a redução da judicialização destes conflitos;

RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Especializado em questões Fundiárias – CEJUSC Fundiário, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, com competência para realização de mediação e conciliação em conflitos fundiários sediados em todo o território do estado do Acre.

Parágrafo único. O CEJUSC Fundiário terá competência para atuar em conflitos envolvendo questões possessórias rurais e urbanas, regularização fundiária, demarcação de terras, conflitos agrários, questões ambientais relacionadas ao uso da terra, direitos de comunidade tradicionais, e outras questões fundiárias que lhe forem encaminhadas.

Art. 2º O CEJUSC Fundiário funcionará em dependências indicadas pela Administração do Tribunal, conforme disponibilidade de estrutura física adequada.

Art. 3º A coordenação do CEJUSC Fundiário ficará a cargo de magistrado designado pela Presidência do Tribunal de Justiça.

Parágrafo único. O magistrado coordenador será auxiliado por equipe a ser definida pela Administração do Tribunal, preferencialmente por servidores do Poder Judiciário, mediadores e conciliadores especializados em questões fundiárias, profissionais de áreas técnicas pertinentes (engenheiros agrimensores, ambientalistas, assistentes sociais, entre outros), quando necessário.

Art. 4º Os mediadores e conciliadores que atuarão no CEJUSC Fundiário deverão possuir capacitação em mediação e conciliação, conhecimento especializado em questões fundiárias, agrárias e ambientais e participação em curso de aperfeiçoamento específico para conflitos fundiários, quando disponível.

Art. 5º O CEJUSC Fundiário poderá estabelecer parcerias com órgãos públicos federais, estaduais e municipais; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; órgãos ambientais; Ministério Público; Defensoria Pública; Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Acre; universidades e instituições de pesquisa; organizações não governamentais especializadas.

Art. 6º O CEJUSC Fundiário observará as rotinas estabelecidas na Resolução CNJ nº 125/2010, nos manuais de serviço do Conselho Nacional de Justiça e nas demais normativas aplicáveis.

Art. 7º Os casos encaminhados ao CEJUSC Fundiário poderão ser oriundos de distribuição automática, quando houver acordo entre as partes; encaminhados por magistrados das varas com competência para questões fundiárias; objeto de demanda espontânea das partes interessadas.

Art. 8º O CEJUSC Fundiário deverá manter estatísticas de seus atendimentos e resultados, encaminhando relatórios trimestrais ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Publique-se. Cumpra-se.

Rio Branco, ____de _____de 2025.

Desembargador(a) _____Presidente