

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB

MAURÍCIO DA SILVA LOPES FILHO

**O CEJUSC FUNDIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA
CONSENSUALIDADE E COOPERATIVIDADE NO ÂMBITO DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

SÃO PAULO

2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB

MAURÍCIO DA SILVA LOPES FILHO

**O CEJUSC FUNDIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA
CONSENSUALIDADE E COOPERATIVIDADE NO ÂMBITO DA
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração, Direito, Justiça e Desenvolvimento, na área de interesse Constituição, Políticas Públicas e Desenvolvimento, sob a orientação do Professor Doutor Rafael Silveira e Silva.

SÃO PAULO

2022

Código de catalogação na publicação – CIP

L864 Lopes Filho, Maurício da Silva

O CEJUSC Fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana/ Maurício da Silva Lopes Filho. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

135 f.

Dissertação - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento, 2022.

Orientador(a): Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

1. Programa Regularização Fundiária Urbana. 2. Consensualidade. 3. Cooperatividade. 4. Cejusc Fundiário. I.Título

CDD 341.374

MAURÍCIO DA SILVA LOPES FILHO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração, Direito, Justiça e Desenvolvimento, na área de interesse Constituição, Políticas Públicas e Desenvolvimento, sob a orientação do Professor Doutor Rafael Silveira e Silva.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva (Orientador)

Instituição: _____ Assinatura _____

Julgamento: _____

Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimaraes de Araújo

Instituição: _____ Assinatura _____

Julgamento: _____

Professora Doutora Karin Kässmayer

Instituição: _____ Assinatura _____

Julgamento: _____

À minha família, Ingrid e Martina!

AGRADECIMENTOS

Esta jornada não seria finalizada sem a participação de cada um dos professores e dos colegas com os quais convivi no decorrer do curso. Todos contribuíram para a produção deste texto e com a minha formação científica e pessoal. Agradeço a todos os professores, na pessoa do meu orientador, Professor Doutor Rafael Silveira e Silva.

*Inimigos da verdade. — Convicções são inimigos da verdade mais perigosos que as mentiras.
(Nietzsche, Humano Demasiado Humano, § 483)*

RESUMO

Esta dissertação aborda o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) Fundiário como instância promotora da solução de conflitos, na forma prevista na Lei nº 13.465/2017, como órgão condutor para o atingimento dos objetivos de consensualidade e cooperatividade entre Estado e sociedade, na busca da implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Para tanto, foi feita pesquisa qualitativa na doutrina, legislação e jurisprudência, assim como entrevistas qualitativas com os gestores de três Cejuscs Fundiários, do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), do Tocantins (TJTO) e da Bahia (TJBA). A análise teve uma abordagem empírica, de cunho descritivo, apreciando a capacidade de cada um dos Cejuscs estudados de implementarem a cooperatividade e a consensualidade nos seus âmbitos de atuação. A dissertação principia por abordar a acepção de conflito como sociação, segundo George Simmel, dada a adoção pelo autor de uma visão propositiva e generativa das disputas sociais, o que corrobora com o ideal de consensualidade e cooperatividade para a extinção de disputas, passando em seguida a abordar aspectos objetivos e subjetivos do conflito fundiário. Na sequência, trata da regularização fundiária urbana, com objetivos, espécies, procedimentos e instrumentos de solução consensual de conflito. Passa então a descrever a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e o seu principal instrumento de ação, o Cejusc. Analisa os três Cejuscs Fundiários escolhidos para estudo, do TJPR, TJTO e TJBA, assim como as entrevistas prestadas por seus gestores, com enfoque na promoção da consensualidade e cooperatividade, concluindo pela adequação e aptidão da atividade desenvolvida pelos referidos Cejuscs e os objetivos de consensualidade e cooperatividade entre Estado e sociedade estabelecidos pela Lei nº 13.465/2017.

Palavras-chave: Programa Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Consensualidade e cooperatividade. Cejusc Fundiário.

ABSTRACT

This dissertation approaches the Multi-Door Courthouse, as a promoter of dispute resolution, as provided for in Law n. 13.465/2017, as a tool for achieving the objectives of consensuality and cooperativeness between the State and society, in pursuit of the implementation of land regularization (Reurb). For that, a qualitative research was carried out on doctrine, legislation and jurisprudence, as well as qualitative interviews with the managers of 3 Multi-Door Courthouse, of the Court of Justice of Paraná, Tocantins and Bahia. The analysis had an empirical approach, of a descriptive nature, appreciating the capacity of each of the Multidoor Court House studied to implement cooperativeness and consensuality in their areas of action. The dissertation begins by addressing the meaning of conflict as a sociation, according to George Simmel, given the adoption by the author of a propositional and generative view of social disputes, which corroborates the ideal of consensuality and cooperativeness for the extinction of disputes, then moving on to a addresses objective and subjective aspects of the land conflict. In the sequence, it deals with urban land regularization, its objectives, types, procedures and instruments for consensual conflict resolution. It then goes on to describe the National Judiciary Policy for the Appropriate Handling of Disputes and its main instrument of action, the Multi-Door Courthouse. It analyzes the 3 Multi-Door Courthouse chosen for study, from the Courts of Justice of Paraná, Tocantins and Bahia, as well as the interviews given by their managers, with a focus on promoting consensus and cooperation, concluding for the adequacy and aptitude of the activity carried out by the referred Multi-Door Courthouse and the goals of consensus and cooperation between the State and society established by Law n. 13,465/2017.

Keywords: Land regularization program (Reurb). Consensuality and cooperativeness. Multi-Door Courthouse.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O CONFLITO FUNDIÁRIO URBANO.....	17
2.1	Abordagem do conflito como fenômeno social.....	18
2.2	O conflito fundiário e suas espécies.....	29
2.3	Sujeitos envolvidos no conflito fundiário urbano.....	36
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	41
3.1	Regularização fundiária urbana e seus objetivos.....	44
3.2	Legitimados para proposição e promoção da regularização fundiária.....	48
3.3	Instrumentos da regularização fundiária.....	51
3.4	Espécies de regularização fundiária.....	54
3.5	O procedimento de regularização fundiária.....	56
3.6	Meios de solução consensual de conflitos da Lei de Regularização Fundiária: mediação, conciliação e compromisso significativo.....	63
4	POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS E O CEJUSC.....	73
4.1	Pressupostos, princípios e finalidades.....	74
4.1.1	Eficiência operacional e responsabilidade social.....	74
4.1.2	Direito fundamental de acesso à justiça, formal e material.....	78
4.1.3	Sistema de justiça multiportas.....	80
4.2	Estrutura da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e normatização do Cejusc.....	82
4.2.1	Estrutura do Cejusc.....	86
4.2.2	O funcionamento do Cejusc.....	88
4.2.3	Conciliadores e mediadores.....	89
5	CONSENSUALIDADE, COOPERATIVIDADE E O CEJUSC FUNDIÁRIO.....	92
5.1	O Cejusc Fundiário do TJPR.....	94
5.2	O Cejusc Fundiário do TJTO.....	108
5.3	O Cejusc Fundiário do TJBA.....	112
5.4	O Cejusc Fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade na regularização fundiária urbana.....	117
6	CONCLUSÃO.....	124
	REFERÊNCIAS.....	129

1 INTRODUÇÃO

O conflito fundiário urbano, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) e a regularização fundiária são temas cuja vinculação aos direitos fundamentais lhes imprime importância e correlação dedutível.

O direito fundamental à propriedade, devidamente funcionalizado, o direito à habitação digna e o acesso à justiça, se entremeiam como pilares de uma política habitacional promotora de pacificação e desenvolvimento social. Se a propriedade imobiliária é vetor de desenvolvimento econômico, tal característica não se perfaz sem que surjam conflitos inerentes à vida em sociedade. E, para a solução das divergências, é essencial que haja um plano de equacionamento, preferencialmente consensual, que faça prevalecer a justiça, sem que se desfaçam os vínculos comunitários.

Os Cejuscs são fruto do desenvolvimento da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse, formalizada na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O ato veiculador consubstancia um objetivo audacioso, qual seja, traçar diretrizes para a ação estatal sistematizada, estas direcionadas ao desenvolvimento de mecanismos eficientes e eficazes no tratamento adequado dos conflitos vividos em sociedade.

O CNJ, como órgão controlador e gestor das ações do Poder Judiciário, gerou mencionado plano de ação com o objetivo de aperfeiçoar o direito fundamental de acesso à justiça, valendo-se, dentro da ideia de uma justiça multiportas, da valorização dos meios consensuais de solução de conflitos mais praticados, conciliação e mediação.

Os Cejuscs nascem embasados nas ideias de eficiência operacional, responsabilidade social e acesso ao sistema de Justiça, sendo este formal, mas, principalmente, material, consubstanciado na ideia de ordem jurídica justa.

Nessa perspectiva, ressalva-se que a mediação e a conciliação são instrumentos de promoção da pacificação social e de redução e extinção da judicialização de conflitos.

Passados mais de dez anos da edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, e sendo o Cejusc uma realidade como instrumento de evolução do acesso à justiça e cidadania, com unidades espalhadas por todas as unidades da federação, demonstra-se proveitosa a análise da sua convergência para a solução de conflitos fundiários, dada a relevância do tema para as políticas públicas de promoção de habitação e desenvolvimento urbano, assim como para a concretização dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia digna.

Nesse ponto, vale observar que, não raro, nos deparamos com conflitos fundiários urbanos de considerável dimensão, que envolvem movimentos sociais de ocupação de imóveis para a moradia, proprietários de imóveis urbanos, poderes públicos municipal, estadual e federal, e principalmente pessoas que buscam a concretização do direito à moradia e à propriedade.

O conflito é um fenômeno social recorrente e, segundo Simmel,¹ gerador de sociação. Nessa perspectiva, vê-se o conflito como natural nas relações humanas e a sua síntese como um possibilitador de geração de valor nas relações sociais, fruto da interação dialética.

As disputas fundiárias urbanas, assim como a sua solução, são de percepção prática na vida dos indivíduos e grupos que compõem o tecido urbano de determinada cidade ou núcleo. A manutenção da irregularidade é determinante para a degradação das condições urbanas de habitabilidade, ao passo que a regularização implica modificações que tendem à melhoria dos padrões de habitabilidade.

Buscando os benefícios do reconhecimento da propriedade, da habitação e da organização urbana adequada, nascem os planos de regularização fundiária. Podemos dizer que a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) foi a primeira tentativa de regularização fundiária no país, legitimando a posse funcionalizada, como fato para o reconhecimento de propriedade, nos casos em que regulamentou.

Aparentemente, apesar de a Lei de Terras e dos demais diplomas normativos que se sucederam buscarem, de forma principal ou acidental, promover a regularização fundiária, a irregularidade continua avançando nos



¹ SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. Tradução Mauro Guilherme Pinheiro Koury.
RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 10, n. 30, p. 568-573, dez. 2011.

municípios brasileiros. O crescimento de movimentos sociais de habitação nos centros urbanos e a constatação estética das desorganizadas aglomerações urbanas que compõem as grandes cidades brasileiras assim indicam.

Recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.465/2017, pela conversão da Medida Provisória nº 759/2016, criadora do programa Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que indicou como sua função promover medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, e como seu escopo a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes.

Para tanto, instituiu um rol de 12 objetivos, que serão abordados adiante, valendo mencionar aqui os seguintes: estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Na busca da concretização do reforço à consensualidade e cooperação entre Estado e sociedade, o legislador indicou a mediação como forma prioritária de solução de conflitos fundiários e facultou aos municípios e ao Distrito Federal a celebração de convênios com os tribunais de justiça, para a utilização do Cejusc como fórum de promoção das mediações em Reurb.

Nessa perspectiva, este estudo abordará a existência de três Cejuscs Fundiários existentes no Brasil: um instituído pelo Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), um em fase de criação pelo Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO) e o outro pelo Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA). Será verificada a viabilidade da utilização desses órgãos como instrumentos de concretização da consensualidade e cooperação, previstas na Lei nº 13.465/2017, promovendo mediações e outras formas de solução consensual de contendas no âmbito da regularização fundiária urbana.

Existem no Brasil outras experiências com Cejuscs destinados a assuntos fundiários, como no Judiciário dos estados do Piauí e do Rio Grande do Sul, assim como programas de regularização fundiária com a participação direta do Judiciário, como é o caso do Programa Lar Legal, de Santa Catarina.

No entanto, para o objeto desta dissertação, foram escolhidos os Cejuscs Fundiários do TJPR, TJTO e TJBA, em razão da dispersão regional dentro do Brasil, estando localizados um na região Sul, um na região Nordeste e um na região Norte do país. Outro motivo dessa escolha se dá pelas peculiaridades de formação de cada um deles quanto à organização e ao funcionamento, permitindo uma visão ampla sobre as diferentes formas de se organizar um órgão de consensualidade e cooperatividade, voltado para a regularização fundiária. Tais fatores vão sendo identificados ao longo da dissertação, sendo abordados especificamente no capítulo que trata, especificamente, de cada um dos mencionados Cejuscs.

O tema se circunscreve à capacidade de o Cejusc Fundiário desempenhar o papel de instituição condutora da implementação dos princípios da consensualidade na solução de conflitos urbanos e da cooperação entre Estado e sociedade, descritos no inciso V, do art. 10, da Lei nº 13.465/2017 (Lei da Reurb).

A consensualidade desempenha importante papel em conflitos fundiários, dada a necessidade, em boa parte dos casos, de os contendentes manterem uma relação contínua, seja pelo exercício de direitos sobre propriedades confinantes ou pela complexa relação social de interdependência que constituiu as aglomerações urbanas.

Já a cooperação entre Estado e sociedade se mostra imprescindível à rápida, eficaz e duradoura solução de conflitos fundiários, já que a informalidade urbana parte, na maioria das vezes, da inércia estatal no desempenho de suas funções condutoras (pelo papel regulamentador e executor do desenvolvimento urbano), assim como fiscalizadoras da execução de políticas para o desenvolvimento urbano.

O problema se apresenta da seguinte forma: com base nos modelos de Cejusc Fundiário existentes nos Tribunais de Justiça da Bahia, do Piauí e do Paraná, em cotejo com os princípios de consensualidade e cooperação firmados pela Lei da Reurb, em que medida seria o Cejusc Fundiário instituição capaz de concretizar tais objetivos?

Surgem, a partir do problema proposto, os seguintes desdobramentos: a negativa da resposta, em se demonstrando o Cejusc Fundiário inábil para a

concretização dos objetivos da Lei da Reurb; a possibilidade segundo a qual um dos modelos se mostre mais adequado que outros, a depender da perspectiva abordada; e outra, na qual todos os modelos pesquisados se apresentem como satisfatoriamente aptos para atingir os objetivos da lei.

O tema possui relevância multifacetada, pois aborda a solução consensual de conflitos e a regularização da propriedade fundiária urbana em uma mesma experiência. A sua atualidade se mostra patente, já que neste momento o Congresso Nacional acaba de promulgar a Emenda Constitucional nº 125/2022, que busca restringir o acesso à via do Recurso Especial, na esteira do que já ocorreu para o Recurso Extraordinário. Trata-se de um indício da exaustão da capacidade de julgamento em larga escala dos órgãos jurisdicionais, sendo a consensualidade uma importante válvula de manutenção do equilíbrio na efetiva prestação da Justiça.

Na outra vertente, em um país com fortes pressões sociais por moradia e desenvolvimento das cidades, em conjunto com percentuais altíssimos de irregularidade na ocupação urbana, buscar saídas consensuais e colaborativas é essencial para a melhora na eficiência dos processos de regularização fundiária, implementando os direitos fundamentais à propriedade e habitação em sua plenitude.

Tendo em vista esse caminho argumentativo, o segundo capítulo apresentará o conflito fundiário urbano, iniciando pelo conflito como fenômeno social e daí passando à conceituação, especificação e identificação dos elementos subjetivos que o compõem.

O terceiro capítulo tratará da regularização fundiária urbana, com objetivos, sujeitos legitimados, instrumentos, espécies e meios de solução consensual de conflitos. Também será apresentado o compromisso significativo, como uma possibilidade para a solução de casos mais complexos.

O quarto capítulo abordará o Cejusc, seu nascimento, os princípios que o norteiam e seu funcionamento, permitindo a compreensão dessa importante ferramenta dentro do conceito de justiça multiportas.

O quinto capítulo abordará a consensualidade, a cooperatividade e o Cejusc Fundiário como possível instrumento de viabilização dessa importante política pública. Inicia-se pela apresentação dos três Cejuscs Fundiários



estudados, para chegar à conclusão quanto à capacidade de serem instrumento de implementação da consensualidade na solução de conflitos fundiários e da cooperatividade entre Estado e sociedade.

A pesquisa se desenvolverá partindo da dogmática jurídica com deduções construídas a partir da legislação, da doutrina e jurisprudência, sendo a pesquisa bibliográfica predominante na elaboração desta dissertação.

No que tange ao Cejusc Fundiário, a pesquisa ganha cunho indutivo, baseado em visitas e entrevista aos gestores dos Cejuscs Fundiários dos Tribunais de Justiça da Bahia, do Tocantins e do Paraná, para a coleta de dados e a compreensão dos casos mediados, bem como da existência de situações nas quais as disputas envolvam regularização fundiária urbana.

Após o percurso indicado, será apresentada a conclusão desta dissertação, apreciando as possibilidades levantadas e indicando, em consequência das premissas apresentadas, qual a viabilidade para o Cejusc Fundiário desempenhar o papel de instituição de solução consensual de conflitos no âmbito da Reurb.



2 O CONFLITO FUNDIÁRIO URBANO

*Fazendo cerca na Fazenda do Rosário
Resto de toco velho mandado pelo vigário
Meu camarada, eu moro aqui do lado
O terreno que tu cerca já tá cercado
Não entendi a assertiva do compadre
Se é lei chama o doutor
Se é milagre chama o padre
É muito simples, tu veja ali na frente
Está vendo o laranjal, minha cerca passa rente
[...]
Que dia quente, tem feito muito calor
Daqui a pouco, meu vizinho vê um disco voador
Se visse até pedia para descer
Quem sabe se um marciano
Consegue te esclarecer
Ó meu compadre, cê tá vendo assombração
Cê num e advogado, cê num é tabelião
Nem por isso eu deixei de fazer o justo
Se o sujeito enxerga torto
O direito dá um susto
[...]
Tu cerca a terra, tu cerca até o mundo
Então cerca tua filha, toda noite aqui no fundo
Pois te conto um segredo
Cê não conta pra ninguém
Andam vendo tua mulher
Com o dono do armazém
Maledicência, eu já tô acostumado
Até dizem que o senhor é incapacitado
Eu tomo chuva, tomo ar puro de manhã
Minha saúde é de ferro, pergunte pra sua irmã
Nunca se está a salvo da falação alheia
Eis que um tipo parvo vem falar na minha oreia
Martelo prego, torniquete com serrote
Acerca de homem cego, quem tem vista dá o mote.²*

A música supracitada é do grupo mineiro Skank, lançada em 1994, no álbum Calango. “A Cerca” (título da faixa) descreve um conflito fundiário entre vizinhos, que se desencadeia pelo fato de um deles estar demarcando os limites de seu imóvel por meio de uma cerca. Interessante a narrativa do artista, que de forma bem-humorada condensa em uma pequena peça musical a dinâmica de um conflito fundiário, que se inicia quando um dos vizinhos interpela o outro quanto à suposta invasão, segue com referências ao direito e às autoridades de direito (uma forma de comprovar a licitude de suas alegações), finalizando com

² A CERCA. Intérprete: Skank. Compositores: Samuel Rosa, Chico Amaral e Fernando Furtado. *In*: CALANGO. Intérprete: Skank. Rio de Janeiro: Chaos, 1994. 1 CD, faixa 5.

ataques pessoais, após todos os demais recursos retóricos serem rechaçados pelas partes.

Se a ilustração artística aborda o conflito fundiário com humor e induz a reflexão abstrata, a realidade fundiária brasileira se apresenta com contornos mais duros, com conflitos fundiários rurais e urbanos embalados por ideologias que se opõem em movimentos sociais organizados e animados por grupos de orientação progressista, que se contrapõem aos seus antagonistas conservadores.

A história recente apresenta recorrentes tragédias ligadas aos conflitos fundiários, desde a disputa armada em Eldorado dos Carajás, no Pará, ao incêndio no Edifício Wilton Paes Almeida, no largo do Paissandu, na capital de São Paulo. Ano após ano pessoas morrem por decorrência das vicissitudes fundiárias do Brasil, sejam elas rurais ou urbanas.

Se contrapõem, no âmbito rural, grandes extensões de terra, em um país que tem sua economia baseada na produção agrícola, assim como no extrativismo mineral, e um número significativo de pessoas organizadas, buscando a implementação de um programa de reforma agrária. Nas cidades, o crescimento desordenado, decorrente do rápido processo de êxodo rural, aliado a políticas de urbanização que falharam nas suas finalidades, igualmente geram conflitos, caos e pressões por disponibilização de moradia, causando tensão constante com os proprietários de grandes imóveis urbanos.

Sob a perspectiva apresentada, estudar o conflito como fenômeno social fundamenta o caminho para a sua classificação e posterior identificação dos sujeitos que o compõem, emoldurando os fatores componentes deste capítulo.

2.1 Abordagem do conflito como fenômeno social

O conflito é estudado de forma recorrente pela sociologia, não se dando sua abordagem significativamente no campo do direito. Esse déficit se mostra deletério para a aplicação da teoria multiportas, aparentando ser indispensável a compreensão do fenômeno social do conflito, para aquele que pretende triar as disputas em busca da melhor orientação quanto ao método que solucionará a contenda, trazendo efetiva paz social.

Sob essa perspectiva, abordar o conflito teorizado é pressuposto de uma dissertação que busca apreciar uma ferramenta de solução de disputas fundiárias. Reconhecida a imprescindibilidade do estudo do conflito, necessário é determinar sob qual perspectiva ele será abordado.

Não se discute se o conflito é ou não uma forma de interação humana na sociologia e na política, que surge em razão do interesse em torno de bens escassos.³ Há correntes bem-definidas nas mencionadas políticas quanto à natureza do conflito: uma primeira vai entender o conflito como um mal social, defendendo a sua erradicação ou o seu tratamento, por ser ele deletério;⁴ posição contrária entende ser o conflito a norma e ser a harmonia a exceção, sendo os conflitos o motor das mudanças;⁵ há ainda diversos posicionamentos entre os extremos que compõem as duas primeiras vertentes.⁶

Leonardo Bis dos Santos apresenta classificação dos conflitos, com abordagem voltada para conflitos sociais, segundo a repercussão causada pela disputa na sociedade, assim os descrevendo: latentes, de relevância suprimida por mecanismos sociopolíticos e culturais; manifestos, reconhecidos socialmente, sem capacidade de produzir impacto político; explícitos, reconhecidos e causadores de impacto político; extremos, que impactam a integridade física dos envolvidos na disputa; naturalizados, reconhecidos socialmente e com repercussão política, mas que, dada a sua perenidade, são incorporados à dinâmica social, perdendo o impacto subjetivo.⁷

A classificação proposta serve para a especificação de conflitos fundiários, no entanto, parece ser mais adequada ao objeto do estudo desta dissertação a teoria desenvolvida por George Simmel sobre o conflito, na qual se distancia o conflito das questões políticas e sociais concretas, submetendo-lhe ao reconhecimento como fator social inerente às relações humanas.

³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.

⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.

⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.

⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.

⁷ SANTOS, Leonardo Bis dos. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas**, v. 9, n. 2, p. 541-553, maio/ago. 2014.



George Simmel nasceu em Berlim, no ano de 1858, teve sua formação em filosofia e história pela Universidade de Berlim (atualmente Universidade Humboldt) e lá viveu até 1914, quando se mudou para Estrasburgo.⁸ É tido como um dos fundadores da sociologia, e precursor da sociologia urbanística e da microssociologia.⁹ Simmel viu sua cidade natal sair de 400 mil habitantes, enquanto capital da Prússia, para 3 milhões de habitantes, já então capital do Império Alemão, no início do século XX, o que pode explicar seu interesse por assuntos relacionados a urbanização. Escreveu, dentre outros temas, sobre urbanização, conflito e arte.

Para o mencionado autor, as relações entre os indivíduos são denominadas sociação e são o meio pelo qual toda e qualquer relação humana, independentemente da quantidade de sujeitos envolvidos, ocorre. Para ele, não há exatamente uma sociedade, mas sim grupos sociativos, que se formam e se extinguem conforme se desenvolvem as sociações. Sob essa perspectiva, a sociedade é a determinação do conjunto das sociações vigentes em dado espaço e tempo.¹⁰

Ao abordar o conflito, Simmel faz alusão a uma cosmovisão histórica sobre processos rítmicos que pendulam entre dualidades de igual importância, reconhecendo que não é possível determinar qual das duas é a gênese do movimento que oscila entre a expansão e a contração. Nessa perspectiva, a tendência humana de classificar teleologicamente, buscando fixar o ponto de partida ou a norma, para então discriminar o seu oposto, perde sentido. Essa tendência implica uma visão parcial e excludente de uma das fases, ou a anormalidade.¹¹

Sob tais premissas, tem-se o conflito como uma forma de sociação, por sinal, muito comum, e que é um dos estados das relações humanas. As pessoas tendem a valorá-lo negativamente, e, certamente, pode uma disputa ter desfecho

⁸ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

⁹ BÁRBARA, Lenin Bicudo. A vida e as formas da sociologia de Simmel. **Tempo Social**, v. 26, n. 2, p. 89-107, nov. 2014.

¹⁰ SANCHES, Isabelle Paiva. Simmel e Goffman: uma comparação possível. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 856-872, 2011.

¹¹ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.



trágico. No entanto, de ordinário, ela serve para ordenar forças em uma relação e estabelecer marcos valorativos pelos quais há de se reger a sociação.

Em tal sentido, o conflito é parte da vida entre pessoas e possui função criadora de relações sociais, oscilando as relações sociativas entre períodos com e sem conflitos, sem que haja uma predominância. Por vezes, a superação do conflito nada mais é que a preparação para o próximo.

Simmel faz críticas às visões parciais ou passionais do ser humano quanto às suas predisposições para o conflito. Ele vê no pessimismo, cujo exemplo é a visão de Hobbes, perenizada na ideia de “homem lobo do homem”, ou no altruísmo moral de Kant, materializado em seus imperativos categóricos, descritos nos *Fundamentos da metafísica dos costumes*, formas parciais de visão da natureza do ser humano e deste em relação ao conflito.

Assim, dentro da mencionada cosmovisão apresentada, contém nos seres humanos tanto a predisposição para a violência, quanto para o altruísmo, decorrentes dos movimentos de unidade e dispersão, que se apresentarão conforme a conveniência individual.

A unidade e a contradição, segundo Simmel,¹² estão presentes em toda relação e a todo tempo no processo histórico humano. Não se dissociam, mas perfazem o todo. A utopia da extinção das oposições, da relação perfeita, não se encerraria no fim idealizado, mas na inexistência da própria relação. As energias que repelem são tão importantes quanto as que atraem, na formação da relação sociativa.

Elucida bem essa ideia a metáfora que Kant, em sua *Crítica da razão pura*, faz sobre o voo da pomba, que, cansada de bater asas, imagina ser mais fácil o seu voo no vácuo. Ocorre que, sem a resistência do ar, não haveria mais voo, e a pomba passaria apenas a flutuar, perdendo a estética do voo. É pela oposição, explícita ou tácita, a depender do contexto, que se faz possível suportar e superar o momento de opressão, afastando o sentimento que desagrada.

Reconhecidas as ações de discordância como algo comum e necessário à vida humana, afastam-se das sociações positivas as dissonâncias que visam

¹² SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora



a eliminação do opositor, dado que essas tendem a criar conflitos perenes ou a interiorizar consequências permanentemente desagregadoras. Esta forma de conflito foi discriminada como desprovida de caráter unificador,¹³ ressaltando que, mesmo nestes casos, com o nascimento de alguma consideração pela vítima, apresenta-se um princípio de sociação e uma possibilidade de extinção da disputa com fins de extermínio.

No que se refere aos sentidos dos conflitos, são apresentados aqueles que se desenvolvem no âmbito interrelacional estreito e espalham consequências para grupos (do casal para a família). Há conflitos que são um meio para atingimento de objetivo determinado, contrapondo-se a este o conflito que tem em si mesmo a finalidade. No primeiro, mais facilmente se encontra uma forma de solucioná-lo, visto que a ampliação das possibilidades de atingir o objetivo pode demonstrar ser melhor a forma alternativa ao conflito, para alcançar a meta. Já os que têm em si mesmos a razão de existir, implicam soluções mais difíceis, pois estão imbuídos de comportamento finalístico para a agressão.¹⁴

A intensidade e amplitude das afinidades é diretamente proporcional à intensidade que permeará os conflitos.¹⁵ Em grupos com essas características, as diferenças são facilmente percebidas e, uma vez que podem implicar questionamentos de identidade, são prontamente denunciadas e questionadas, reafirmando os valores celebrados no grupo. Daí a regularidade com a qual são vividos conflitos familiares dos matizes mais variados. Para que as relações dessa espécie se mostrem infensas a constantes discordâncias, faz-se imprescindível a compreensão da superficialidade das circunstanciais diferenças encontradas em face à celebração constante dos valores fundantes da união.

Expõe ainda que, de ordinário, o conflito não se mantém por apego à sua prática, ocorrendo que há espécies de sociações nas quais o conflito em si

¹³ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

¹⁴ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

¹⁵ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora



é o objetivo convencional, como ocorre com os jogos, especialmente aqueles nos quais não há premiação para além de se sagrar vencedor.¹⁶

A essas espécies de conflito o autor as nomeia conflitos objetivos ou desumanizados.¹⁷ Nesses casos, a disputa é alijada de seus aspectos subjetivos, dissociando-se os contendentes da contenda. Aqui toda a hostilidade é direcionada para o objeto conflituoso. Se por um lado essa espécie de conflito cria um anteparo aos ataques pessoais, por outro lado pode incentivar comportamentos implacáveis.

Quando a vitória serve a uma causa e não a um indivíduo, sua defesa supostamente desinteressada permite o desempenho de comportamentos radicais, presumidamente livres de ferir a individualidade própria (moral) ou do outro (ética). Conflitos objetificados podem se perenizar e agravar sob a perspectiva apresentada.

Nessa senda, Simmel classifica o conflito judicial como o conflito objetivo absoluto.¹⁸ Dogmatizado e com processo parametrizado, implica a constituição de um procurador para a prática dos atos de ataque e defesa, alienando do conflito todas as questões que não estão previamente descritas como processuais. É o conflito regulamentado, dirigido e praticado pelo Estado, consolidado em previsão constitucional que alçou o seu gestor à condição de um poder estatal.

Simmel discorre sobre a concorrência, uma espécie de conflito que apresenta como detentora de muitos predicados. Aduz serem as relações sociais baseadas na concorrência, pela atenção que os seres humanos exigem uns dos outros. Para ele, seria o humano o maior objeto de desejo do próprio humano,¹⁹ sendo conquistado pelas mais diversas formas de concorrência, patente ou latente.

¹⁶ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

¹⁷ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

¹⁸ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

¹⁹ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

A existência da concorrência pressupõe a necessidade de continuidade na disputa, sem a intenção da eliminação do concorrente.²⁰ Ao contrário, há uma retroalimentação entre os concorrentes, que se incumbem de ir em busca de algo que não está sob o domínio de qualquer um deles, não havendo uma ação ofensiva ou defensiva, e sim ações concorrentes e direcionadas a um mesmo fim.

Um exemplo da concorrência como disputa positiva foi o desenvolvimento, em tempo extraordinariamente curto, da vacina contra o vírus SARS-CoV-2. Laboratórios de todo o mundo, financiados por seus governos, empreenderam todos os esforços para a criação de uma vacina que combatesse o alastramento do vírus, causador de milhões de mortes por todo o mundo.

Quase uma dezena de laboratórios (da América do Norte, Europa e Ásia) produziram vacinas em exíguo prazo, o que teve importância na contenção das vidas perdidas, mas também permitiu que houvesse vacina em uma quantidade muito maior do que se não existisse a concorrência pela sua produção. Tal fato foi decisivo na maior velocidade com a qual a população foi vacinada.

Durante o período de pesquisas, países promotores de seus laboratórios antagonizaram no campo retórico, propagandearam e contrapropagandearam seus possíveis feitos. No entanto, o resultado alcançado foi uma evolução científica que criou valor para toda a humanidade, tanto pelo resultado imediato, quanto pelos secundários, como a evolução nos processos de fabricação das vacinas.

Há casos nos quais a concorrência não existe. Exemplo é o que denominou Simmel²¹ de concorrência passiva. Nessas ocorrências, em que não há interesse concorrencial no bem ou em que há a sua abundância, eliminada está a concorrência, como nas sociações religiosas, na qual a graça divina é ilimitada. Outra hipótese é aquela na qual o desempenho pessoal não implica aumento das chances de atingir o objetivo, como nos sorteios.

No que toca ao exercício do poder, sob o aspecto centrípeto ou centrífugo pelo qual está organizado determinado grupo, destaca-se a

²⁰ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

²¹ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.





centralização de poder político, como tendente a aumentar a conflituosidade, ao passo que a descentralização ameniza tais tendências. Exemplos são os governos totalitários, que se fundam na figura de um líder forte e têm no seu caráter beligerante uma afirmação e o reconhecimento da força que se lhe autodesignam. Casos históricos não faltam, tendo sua maior expressão na atualidade ocidental as guerras de anexação de territórios ucranianos pelos russos, liderados por Vladimir Putin.

Outra forma de centralização de poder para o conflito é a criação de alianças.²² Aquelas desenvolvidas para a defesa são uma espécie de mínimo existencial, dispendo de maior aceitação, baseada em sentimento de fácil assimilação e unificação, qual seja, a segurança. Nesses casos, apesar de o poder ser exercido de modo difuso, dado o compartilhamento de interesses, naturalmente haverá uma influência decisória interna daquele que exercer o poder de liderança sobre o conjunto.

As alianças são criadas para os fins mais diversos, sendo exemplos: associações patronais de um mesmo setor, que concorrendo economicamente ente si, se unem para traçar planos conjuntos em suas negociações com governos, empregados e concorrentes externos à aliança; alianças comerciais internacionais, que, com propósitos de alavancar negócios entre seus signatários, naturalmente implicam incremento da concorrência para com aqueles que estão excluídos da aliança; e acordos militares, nos quais as perspectivas conflituosas são explícitas em seu nascimento.

Dada a explicação inicial sobre a natureza sociativa do conflito, que ocorre em constância na sociedade e se enquadra no movimento natural e universal de ambivalência entre a aproximação e a repulsão, entre a ordenação e a desordenação das sociações, naturalmente chegamos à abordagem da fase extintiva do conflito, o movimento resolutivo da contenda, a celebração da paz.

Simmel elenca, como espécies de extinção de conflito, o binômio vitória e derrota, assim como as extinções negociadas, nomeadas de compromisso e

²² SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

reconciliação.²³ O compromisso é caracterizado por seu caráter objetivo, sendo a reconciliação de natureza subjetiva.

Reconhecido o conflito como um movimento de sociação, também o é sua finalização. Os contendores – pelo atingimento de seus objetivos, pelo desinteresse atual pelo objeto do conflito, pelo surgimento de um outro móvel conflitual, pelo esgotamento dos recursos habilitadores para o conflito, dentre outras possibilidades – se veem compelidos ou seduzidos a celebrar a paz, ou simplesmente deixar se extinguir o ânimo beligerante, ou ainda que este passe do estado patente para o latente, e que, por sua vez, se dissipe com o tempo.

No binômio vitória e derrota, quando se dá pela dominação daquele que teve sucesso sobre o fracassado, não há observações a serem feitas. Chamou a atenção de Simmel a rendição, uma mistura do predomínio ou da superioridade de um com o reconhecimento do outro. Sendo esta uma atitude positiva, tem em si a condição de, baseada em negociação, causar efeitos favoráveis àquele que se rende, de caráter objetivo (termos de rendição) e subjetivo (sentimentos de alívio para o lado que se via sob ameaça de derrota mais violenta e, até mesmo, sentimento de perda, para o vencedor que, coagido pelo gesto honroso do reconhecimento da derrota, se vê impossibilitado de seguir em busca de objetivos que se impossibilitaram ante a rendição).²⁴

O compromisso é classificado por Simmel como o reverso da vitória, um meio objetivo de se extinguir o conflito, por negociação quanto à compensação material das pretensões objetivadas com a contenda. Trata-se de uma prestação, dada a fungibilidade de objeto perseguido, inerente aos conflitos que se podem encerrar de tal forma.

Narra que a simples apropriação da coisa alheia era ação natural em tempos remotos, reconhecendo na guerra a mais corriqueira espécie de sociação que existia entre os povos antigos que viviam isolados uns dos outros, também observando o ímpeto expropriatório nos infantes, que, à vista do objeto

²³ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

²⁴ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.



desejado, sobre ele avançam e tomam para si, quase sempre reagindo com choro e birra quando impedidos de satisfazer seu desejo.²⁵

Ressalta que foi o desenvolvimento do interesse pelos câmbios de coisas que permitiu a sociação não violenta e a solução de conflitos pelas trocas, fundando-se nessa base todo o desenvolvimento dos processos econômicos de interação entre os diferentes povos.²⁶

O que foi denominado como compromisso reflete a percepção econômica dos ganhos mútuos com a troca de coisas em lugar dos prejuízos claros no processo bélico. Neste, de igual modo, são trocadas vidas ou a saúde dos guerreiros pelos despojos de guerra, além das consequências deletérias para o derrotado, que, se conseguir se recompor, naturalmente buscará a desforra. Exemplos claros são os constantes conflitos entre povos vizinhos, narrativas recorrentes na história da formação dos estados europeus.

À forma subjetiva de solução de conflitos, Simmel atribuiu o nome de reconciliação. Discorre que, em conflitos de cunho subjetivo, nos quais o desfecho não decorre unicamente da imposição da solução por aquele que exerce o poder na relação, se funda a solução em fatores decorrentes da subjetividade da relação e do conflito. Assim, se apresenta a reconciliação.²⁷

Ao se reconciliarem, as partes que só pelo desejo de se comunicarem já arrefeceram a ânsia pela disputa encontram uma forma de integrar a relação em uma nova fase. Os atos de resignificação dos fatos, aceitando as interpretações unilateral ou mutuamente propostas ou a remissão concedida por ambos os lados ou de forma singular, têm o condão de transmutar a dinâmica relacional em uma nova sociação, que, revivida após o cisma, não se funda nos mesmos parâmetros, havendo uma repactuação valorativa das condições sobre as quais seguirá a sociação.

Finaliza Simmel com a descrição dos conflitos que não se solucionam,²⁸ permanecendo em constante estado patente ou latente, mas sem que as partes

²⁵ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

²⁶ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

²⁷ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

²⁸ SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora



encontrem um caminho para uma sociação pacífica. Assevera que a causa da impossibilidade de término do conflito pode ser a causa do conflito que se move pelo próprio objetivo de conflitar, sem móvel de ordem objetiva ou subjetiva fora da própria disputa, ou o conflito que, sem uma razão forte (objetiva ou subjetiva) para seu deslinde, se perpetua, ainda que latente, pelo próprio desinteresse dos envolvidos na solução.

O estudo que George Simmel promoveu sobre o conflito, afastando-se das visões sociológicas polarizadas, permitiu a observação dessa espécie de interação social com cuidado, dado seu potencial desagregador, mas sem negá-la, por reconhecer-lhe, também, caráter criador ou transformador.

A transmutação dos conceitos e das percepções de Simmel para as soluções consensuais de conflito aparenta ser valiosa, exatamente por apresentar à sociedade (ou ao conjunto das sociações) e aos envolvidos uma visão na qual o conflito se mostra como uma sociação sensível, mas necessária (uma vez que já instaurada de tal forma), possibilitando que seja tratado a partir de sua existência pelas possibilidades de criação e transformação nele contidas. Partir de tal visão de conflito, reconhecida em estudo sociológico desenvolvido na Europa continental, permite a promoção da ideia de consensualidade e cooperatividade, para além do consequencialismo e racionalismo que costumam embalar tais vertentes, possibilitando alternativa mais harmônica com a tradição de pensamento e desenvolvimento social brasileiros. É fato que a ideia de justiça multiportas é importada do modelo estadunidense, cujos predicados utilitaristas anteriormente identificados norteiam seu desenvolvimento. No entanto, a apresentação de fundamentos dogmáticos se coaduna com a adaptação de práticas importadas, facilitando-lhe a implementação eficaz.

Sob essa perspectiva, a teoria do conflito sociativo colabora com a condução de processos para a sua síntese dialética, especificamente quando estão envolvidas questões de direitos estruturais, como a propriedade, a habitação e o direito à cidade, valores jurídicos entremeados nos conflitos fundiários urbanos explorados nesta dissertação, em conjunto com sua solução em consenso e colaboração.

2.2 O conflito fundiário e suas espécies

O Brasil ocupa a quinta colocação entre os países com maior extensão territorial do mundo, sendo o 160º em densidade demográfica. Segundo o IBGE, para cada km² de área existem 25,64 brasileiros,²⁹ ou seja, 25 pessoas para cada 1.000.000 m². Partindo dessas premissas, ainda que se considere que, como é natural, existem muitas áreas inabitáveis englobadas nesse cálculo e que a exploração da terra funcionalizada pressupõe direcionamentos econômicos que não respeitam a divisão matemática do território, até mesmo em decorrência da posição ocupada pelo país no ranking de densidade demográfica, inicialmente não se deduziria haver conflitos fundiários de toda espécie e de forma recorrente no Brasil.

No entanto, a suposta dedução não se concretiza na realidade urbana e rural brasileira, sendo o país território de disputas fundiárias variadas, no campo e nas cidades, singulares e coletivas: as urbanas predominantemente situadas em grandes e médias cidades, e as rurais, naturalmente, afastadas dos grandes e médios centros.

Partir do conceito de conflito fundiário auxiliará na compreensão do fenômeno estudado. A ideia de conflito em si foi abordada no tópico precedente, reconhecido como forma de sociação humana corriqueira, na qual a relação gira em torno de um valor de desejo comum aos contendentes.

O conflito, apesar de ser o mote direcional do ensino e da prática do direito, não possui abordagem conceitual normativa corriqueira. Dada essa peculiaridade, inicia-se a abordagem pela descrição do termo conflito fundiário urbano constante de Resolução Recomendada nº 87, de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.³⁰ Dada a natureza do órgão, a descrição é do conflito fundiário urbano e que, por sua generalidade, pode ser ampliada para o conflito rural. O conceito está previsto no art. 3º, I, nos seguintes termos:

²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Países**. 2022.

Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/brasil>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

³⁰ BRASIL. Ministério das Cidades; Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. DOU 25 maio 2010, seção 1, n. 98, p. 88.



Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

i. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.³¹

O conceito, em sua totalidade, vai além do escopo desta dissertação, pois faz um corte subjetivo de cunho político, que não faz parte da abordagem proposta. Apesar de ser um fator de importância reconhecida a proteção dos direitos à moradia e à cidade, e de serem tais direitos abordados mais à frente, a ideia de conflito fundiário não se limita apenas a essas questões. Assim, para os fins propostos, adota-se como conceito de conflito fundiário o seguinte: disputa pela posse ou propriedade de imóvel.

Posse e propriedade são largamente abordadas na dogmática jurídica, dada a importância de tais institutos para a sociedade, não havendo discussões significativas quanto aos seus conceitos.

A posse se consubstancia no exercício da relação de poder sobre a coisa, na exteriorização de uma relação entre o sujeito possuidor e o bem possuído, que se faz perceptível aos sentidos alheios, que se reconhece também por convenção social ou determinação normativa. O Código Civil traz em seu art. 1.196 um conceito relacional de posse, segundo o qual é posse o exercício de fato de todos ou alguns dos poderes inerentes à propriedade, sendo estes: usar, gozar, dispor e reaver. A doutrina não classifica a posse como um direito e sim um fato,³² que por sua vez é passível de defesa própria, pela legítima defesa e desforço imediato, conforme consta no Código Civil, art. 1.210, § 1º, ou pelas ações possessórias, na forma do Código de Processo Civil, arts. 554-568.

Já a propriedade em seu caráter genérico diz sobre algo que é inseparável a um sujeito ou objeto, pertencendo-lhe.³³ O Código Civil não lhe conceitua, apenas elencando analiticamente suas faculdades (usar, gozar,

³¹ BRASIL. Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. DOU 25 maio 2010, seção 1, n. 98, p. 88.

³² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualização Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

³³ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualização Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

dispor e reaver) e, tal qual dispõe o art. 1.228 do Código Civil, as finalidades em razão das quais a propriedade será exercida (econômica, social e de preservação da flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico, além da evitação da poluição do ar e das águas, bem como de atos que, não trazendo comodidade ou utilidade ao proprietário, tenham por motivo a intenção de prejudicar outrem).

Da especificidade originária do termo à sua acepção jurídica, em uma forte indução metafórica, o subjetivo propriedade se diz como o fundamento de todo o sistema de produção econômica contemporâneo, tendo, como tal, assento no texto da Constituição, como direito individual fundamental, devidamente adstrito a sua funcionalização, que se dá em benefício da sociedade, sendo que tal função, por sua vez, não pode implicar alijamento não indenizado a quem a descumpra, salvo quando utilizada na prática de ilícitos graves, visto que se fosse permitido o seu confisco assim, jamais teria sido propriedade um direito fundamental (Constituição Federal, art. 5º, caput, e incisos XXII, XXIII, XXVI, XXIX, art. 170, II e III, art. 182, arts. 185 e 186, arts. 190 e 191, art. 243; ADCT, art. 68).³⁴

Sob essa perspectiva é que se define a propriedade como o exercício pelo seu titular, em caráter exclusivo, permanente e absoluto, vinculado e limitado à sua função social (econômica, ecológica e urbanística), do domínio sobre a coisa apropriada, podendo extrair todos os benefícios dela decorrentes, desde que não o faça com o propósito de prejudicar outrem.

O conceito ainda não estaria completo, sem antes abordar a questão funcional da propriedade e da posse dos imóveis, dado que a Constituição, expressa e reiteradamente, descreve que a propriedade será exercida segundo sua função social, e que são reconhecidos direitos sociais sobre a terra e para o uso dela, seja urbana ou rural.

No caso do imóvel rural, o art. 186 da Constituição³⁵ parametrizou a funcionalidade da terra em torno da adequação e racionalidade do seu

³⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

aproveitamento e do uso dos recursos naturais, aliados à preservação do meio ambiente, e da observação das normas trabalhistas e do favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

A Constituição, no art. 182,³⁶ também identificou os objetivos funcionais da política urbana, orientadores do uso do solo urbano, afirmando ser a diretriz o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes.

Observa-se, assim, que não basta o exercício da propriedade e posse, mas sim o seu exercício funcionalizado, tal qual já precisado, quando abordado o conceito de propriedade. Se a função social perfaz o conceito de propriedade, naturalmente o conflito perpassará pela discussão da funcionalização do direito, devendo tal fato ser agregado à definição.

Identificada a posse e propriedade, assim como a sua funcionalização constitucional, agora é necessário identificar fatores atrelados ao conflito fundiário, atribuindo-lhe predicados.

Os estudos que contêm, de forma ampla, dados empíricos sobre o conflito fundiário, são escassos. Uma exceção foi o produzido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e pelo Instituto Polis, no âmbito do projeto Justiça Pesquisa, do CNJ, intitulado *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*.³⁷

O estudo, que, conforme dispõe o título, buscou descrever impactos do Código de Processo Civil sobre as ações possessórias, apresentou dados concretos sobre tais ações, que por sua vez são descritas como o veículo que conduz os conflitos fundiários ao Poder Judiciário, permitindo-lhes fazer classificações fundadas em fatos colhidos da experiência. O estudo utilizou,

³⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

³⁷ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.



predominantemente, a plataforma DataJud,³⁸ painel de estatísticas do Poder Judiciário, para produzir o estudo.

Foram identificadas 258.423 ações possessórias nos tribunais pesquisados, no corte temporal dos anos de 2011 a 2019,³⁹ nas Justiças dos estados e federal comum, ambas com os respectivos tribunais, além do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Vale ressaltar que, conforme dados do DataJud,⁴⁰ atualmente estão pendentes de julgamento

75.855.539 processos (dados de 31 de julho de 2022), o que indica que as ações identificadas representariam hoje algo em torno de 0,3% do total de ações pendentes de julgamento no Brasil. Uma das conclusões do estudo é que não foi possível identificar alteração no padrão das ações por decorrência da vigência do Código de Processo Civil, que se deu no ano de 2016.

Uma primeira classificação feita pelo estudo foi pela recorrência do conflito social de fundo, assim elencada em: moradia; conflitos agrários; quilombola; indígena; greve; protesto. As conclusões indicaram baixa permeabilidade dos termos em pesquisas textuais, não passando dos 30% na Justiça estadual e chegando a 60%, na Justiça federal. Neste caso, provavelmente, esse número se deve à competência especial para direitos indígenas e quilombolas, e à excepcionalidade de discussões possessórias no mencionado ramo da Justiça.

Por outro lado, na Justiça estadual, foi identificada a predominância, na ordem apresentada, de conflitos de moradia e agrários. Isso decorre do alto grau de urbanização nacional e permite a dedução de que é mais precisa a divisão dos conflitos fundiários em urbanos e rurais.

Assim, não é aleatório que a Lei nº 13.465/2017 (Lei da Reurb) tenha dividido os processos de regularização fundiária em urbanos e rurais, visto serem esses os dois grandes grupos de conflitos fundiários. Tal divisão reflete a

³⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 19 out. 2022.

³⁹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília, DF: CNJ, 2021.

⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2022.

necessidade de tratamento legislativo especificado desses grupos, tal qual previsto na legislação, na busca de sanear tais conflitos.

Não há muita complexidade na conceituação do conflito fundiário urbano, a partir daquele já especificado anteriormente, atrelando-se a ele a peculiaridade situacional especial respectiva, qual seja: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano e disputa pela posse ou propriedade de imóvel rural, respectivamente. Na legislação temos duas definições correntes para distinguir imóveis urbanos de rurais, a tributária e a agrária, ou seja, as contidas no Código Tributário Nacional (CTN) e no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). O CTN⁴¹ trata dos impostos sobre imóveis urbanos e rurais, respectivamente, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), nos arts. 29 a 31, para o primeiro, e 32 a 34, para o último. No art. 29 define imóvel rural por exclusão, como aquele localizado fora da zona urbana. Após, define o urbano no art. 32, por óbvio, como aquele sito na zona urbana, descrevendo esta como a que for determinada em lei municipal, tendo por requisitos mínimos os seguintes melhoramentos, em número mínimo de dois, promovidos pelo poder público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado. Continua explicando que também serão áreas urbanas aquelas reconhecidos na lei municipal como urbanizáveis e de expansão urbana, aprovadas como loteamentos e teleologicamente determinados a habitação, indústria ou comércio.

Já o Estatuto da Terra⁴² (Lei nº 4.504/1964), no seu art. 4º, determina ser imóvel rural:

[...] o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

⁴² BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 21 out. 2022.





agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; [...].⁴³

A conceituação proposta pela Estatuto da Terra parece mais consentânea com a caracterização dos conflitos fundiários, para a finalidade deste estudo, uma vez que, mesmo a lei municipal reconhecendo uma área como de expansão urbana ou urbanizável, se a sua destinação for para exploração extrativa agropecuária ou agroindustrial, o conflito terá natureza rural e sua solução também partirá dessa natureza para a busca pela medida mais adequada ao seu fim.

Desse modo, encontra-se a seguinte definição para o conflito urbano: disputa pela posse, propriedade e funcionalização de imóvel urbano, sendo este o de destinação à habitação ou atividade associativa em sentido amplo, desenvolvida em espaço urbano.

Já o conflito fundiário rural é: aquele que se dá sobre a posse, propriedade e funcionalização de imóvel rural, configurando-se este como o destinado a exploração extrativa agropecuária ou agroindustrial.

Dentro da classificação proposta, vale ainda descrever os conflitos fundiários quanto à singularidade e pluralidade dos sujeitos que participam da contenda. Sob essa perspectiva, temos conflitos fundiários singulares e coletivos.

Nos singulares, se antagonizam sujeitos definidos, pessoas naturais ou jurídicas, tal qual conceituadas na parte geral do Código Civil,⁴⁴ arts. 1º e seguintes, e art. 40 e seguintes, respectivamente. Observa-se que pode haver até mais de um sujeito nas diferentes posições, mas sem que se concretize a transindividualidade.

Já os conflitos coletivos ou transindividuais envolvem pluralidade de pessoas. No direito, tal conceito é encontrado no estudo dos direitos difusos e coletivos. Topologicamente se encontram entre o interesse público e o interesse

⁴³ BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007].

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

privado, sendo divididos em: interesses individuais homogêneos, interesses coletivos em sentido estrito e interesses difusos.

Os interesses individuais homogêneos são titularizados por grupos determinados, cujos interesses são divisíveis e se originam de uma lesão comum; os coletivos, em sentido estrito, se perfazem de interessados determináveis reunidos em torno de relação jurídica indivisível; e os difusos, por sua vez, unem interessados indetermináveis, por uma situação fática determinada, da qual decorre uma consequência, individualmente indivisível.⁴⁵

Desse modo, para o desenvolvimento da pesquisa objeto da dissertação, o conflito se classifica, quanto à natureza finalística do imóvel, em urbano e rural, e quanto à singularidade ou pluralidade dos interesses envolvidos, em singulares e transindividuais. Estes se dividem em interesses individuais homogêneos, interesses coletivos em sentido estrito e interesses difusos. Como se observa pelo corte do objeto de pesquisa, o conflito abordado será apenas o fundiário urbano.

2.3 Sujeitos envolvidos no conflito fundiário urbano

Decorrendo do conceito de conflito fundiário urbano adotado, pode-se iniciar a determinação subjetiva de seus componentes pelos proprietários e possuidores dos imóveis, sendo estes os que exercem os direitos de propriedade ou a posse, na forma já conceituada.

O proprietário, no caso dos imóveis privados, como regra, é aquele que consta na matrícula do imóvel como titular de tal direito, uma vez que o Código Civil, em seu art. 1.227,⁴⁶ estipula ser adquirida a propriedade e os demais direitos reais sobre imóveis com o registro no Cartório de Registro de Imóveis, salvo as exceções legais. O registro da propriedade imobiliária está regulamentado na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), artigos 167 a 294, assim como em diversas leis esparsas.

⁴⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa aos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].



Ainda no Código Civil se identificam duas exceções ao registro como forma de aquisição da propriedade: a sucessão pela morte e a usucapião. Nesses casos, a propriedade é adquirida pelo fato morte ou pela posse prolongada e qualificada, unida à vontade de exercer domínio sobre a coisa. Nos dois casos, o registro é meramente declaratório. No primeiro caso a regra está prevista no art. 1.784 do Código Civil e, no segundo caso, nos arts. 1.238 e seguintes.⁴⁷

Os imóveis públicos não possuem registro obrigatório no sistema de registro de imóveis da Lei de Registros Públicos, adotando cada um dos entes públicos a forma que melhor lhes convier para o controle de suas propriedades. Tal fato se dá em decorrência de a propriedade pública derivar da lei ou da afetação de um bem à função pública.⁴⁸ Os imóveis da União têm um processo de registro próprio, na forma da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que, para os casos que descreve, prevê também o registro na forma da Lei de Registros Públicos.

No entanto, dada a importância de garantir a publicidade, segurança, autenticidade e eficácia dos direitos reais em sociedade, efeitos atribuídos por lei aos registros públicos, mesmo os entes públicos, com frequência, registram seus bens na forma da Lei de Registros Públicos, buscando coibir os processos de usurpação de tais bens por meio de grilagens e outras fraudes e também conferindo, a partir do registro, a utilização dos referidos bens como garantias em operações financeiras públicas e privadas.⁴⁹

Assim, podemos de imediato incluir como sujeitos dos conflitos fundiários os proprietários de imóveis públicos e privados, assim sendo: pessoas naturais e pessoas jurídicas de direito público e privado. No que toca aos

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁴⁸ MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de; MATUSZEWSKI, Lorrane. **Os bens públicos e o registro de imóveis**. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2020. v. 6. (Coleção Direito Imobiliário, coord. Alberto Gentil de Almeida Pedroso).

⁴⁹ MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de; MATUSZEWSKI, Lorrane. **Os bens públicos e o registro de imóveis**. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2020. v. 6. (Coleção Direito Imobiliário, coord. Alberto Gentil de Almeida Pedroso).



possuidores, vale a mesma regra, visto que exercem a posse sobre imóveis pessoas naturais e pessoas jurídicas de direito público e privado.

Estão, portanto, incluídos os entes públicos promotores de políticas públicas que envolvam a organização urbana, quais sejam, União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias, fundações e pessoas jurídicas de direito privado, que de alguma forma empreendam atos que influenciem na dinâmica da posse e propriedade urbana. As possibilidades de envolvimento dos entes públicos em conflitos fundiários urbanos são das mais amplas: desapropriações que podem ser promovidas pelos entes políticos (União, estados e municípios), bem como por suas autarquias, fundações e empresas de direito privado e até mesmo concessionárias de serviço público, quando autorizadas por lei. Dado o caráter impositivo das desapropriações, são constantes focos de conflitos fundiários urbanos.

Outras intervenções urbanas promovidas pelos entes públicos, ainda que não precedidas de desapropriação, também são causadoras de conflitos, como: a fixação de equipamentos públicos (cemitérios, delegacias e cadeias públicas); a criação de praças, parques e hospitais; a autorização de empreendimentos privados causadores de grandes impactos na vizinhança.

Os municípios têm papel central na política urbana nacional, visto que, apesar de a Constituição ter atribuído competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, foi aos entes municipais que foi deferida a competência para planejamento, execução e fiscalização da política urbanística, na forma do art. 182,⁵⁰ indicando o plano diretor como a principal ferramenta de política urbana das cidades, tal qual dispõe o § 2º do mencionado dispositivo constitucional.

Os estados também costumam, com a finalidade de promover políticas habitacionais que atinjam todos os seus municípios, desenvolver programas de habitação popular, muitos dos quais viabilizados por Companhias de Habitação Popular (Cohab). Essas intervenções estatais, ainda que com a finalidade de auxiliar na solução da garantia do direito à habitação, são causas constantes de conflitos fundiários urbanos.

⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].



Também estão entre os sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários urbanos os Ministérios Públicos Estaduais e Federal, assim como as Defensorias Públicas Estaduais e Federal.

O Ministério Público, como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis e da ordem jurídica, previsão expressa do art. 127 da Constituição, atua nos conflitos fundiários, sempre que envolvam um dos direitos elencados. As atribuições do Ministério Público Estadual são decorrência das diversas leis que lhe incumbem a participação nas matérias afetadas ao conflito fundiário. No caso do Ministério Público Federal, a atribuição está explicitada na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993), art. 5º, II, c:

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União: II – zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:
c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; [...].⁵¹

Em relação às Defensorias Públicas, os conflitos fundiários urbanos, na sua maioria, atingem pessoas sujeitas ao seu patrocínio, ou seja, a população em situação de vulnerabilidade habitacional. O art. 134 da Constituição esclarece:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).⁵²

Na maioria das vezes, as Defensorias Públicas funcionam como um termômetro dos conflitos fundiários urbanos, triando e identificando a recorrência de fatos que indiciam conflitos individuais com recidivas ou, até mesmo, conflitos

⁵¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

⁵² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

coletivos. Recorda-se que a Lei Complementar nº 80, de 1994,⁵³ explicita o papel da Defensoria Pública na defesa de interesses individuais e coletivos, em meio judicial ou extrajudicial.

As associações e fundações que se dedicam a promoção e defesa de direitos à habitação, moradia, urbanização e cidade, além, é claro, das associações de moradores, são agentes viabilizadores da representação das pessoas ou dos grupos envolvidos em antagonismos urbanos. Elas permitem a despersonalização dos conflitos, assumindo o protagonismo nas disputas e preservando a integridade daqueles indivíduos que estão envolvidos. Esses entes representativos também conseguem sensibilizar o poder público, a imprensa e a sociedade para tais questões, dando maior visibilidade e proteção aos seus representados.

Tem, ainda, papel fundamental nas disputas ligadas a posse, propriedade e funcionalização da cidade e dos aparatos urbanos os chamados movimentos sociais, muitos deles sem personalidade jurídica, que, apoiados por movimentos e até mesmo partidos políticos, agem em defesa dos valores por eles adotados e promovem ocupações, protestos e debate social sobre o direito à habitação e à cidade. São exemplos desses grupos o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), com ações mais conhecidas na capital do estado de São Paulo.

⁵³ BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Antes de abordar a regularização fundiária, faz-se necessário identificar o que se estipulou no ordenamento jurídico como normas do espaço urbano regular. A Constituição, em conjunto com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979) e os planos diretores municipais, compõe a base da regularidade, do dever-ser urbano.

A Constituição apresenta, em seu Título VII, denominado Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo II, destinado à Política Urbana, composto de 2 artigos, 182 e 183. O primeiro traça as diretrizes para a política urbana nacional, sendo o segundo a previsão constitucional da usucapião urbana de caráter social.

Para esta dissertação, importa abordar o art. 182, que identifica: existir uma política de desenvolvimento urbano no Brasil, cujo objetivo é buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; que tal política será regida por diretrizes gerais fixadas em lei nacional, qual seja, o Estatuto da Cidade; que o ente político responsável pela criação, execução e fiscalização de tal política são os municípios; e que estes o farão por meio de planos diretores, considerando-se cumprida a função social da propriedade quando atingidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, previstas em tais planos.

Da síntese analítica do art. 182 da Constituição, extrai-se a ideia de uma política urbana que tem sua finalidade imediata na implementação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, tendo o seu fim último na consecução do bem-estar dos que na cidade habitam.

Nesse contexto, aparentemente, a Constituição apresentou ao ordenamento jurídico a funcionalização da cidade como norma jurídica. Ocorre que o que se funcionaliza juridicamente são direitos, posto que, em uma norma, o que se predica são os institutos jurídicos ensejadores de ações positivas ou negativas, ativas ou passivas, sempre direcionadas ao comportamento humano.

Sob essa perspectiva, veio ao ordenamento jurídico, em

regulamentação ao que determinou o art. 182 da Constituição, o Estatuto da
Cidade. Este

especificou que suas normas são de ordem pública e visam à proteção do interesse social na regulação do uso do solo urbano, pontuando, em seu art. 2º, inciso I, a garantia do direito à cidade sustentável, em sua primeira função enumerada.

Dessa forma, como já era defendido por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin,⁵⁴ Raquel Rolnik,⁵⁵ entre outros, estava descrito em norma infraconstitucional o direito à cidade, especificamente naquela que é responsável pelos parâmetros para todo o planejamento urbano nacional.

O direito à cidade nasce da obra homônima de Henri Lefebvre,⁵⁶ na qual o autor francês parte de uma crítica ao modelo de cidade em que vigora a mercantilização da vida e propõe uma cidade utópica, da qual se extrai a função de realização coletiva dos seus habitantes por meio de utilização do espaço urbano.

No campo da sociologia, Lefebvre teve em Castells um crítico de sua obra, considerando-a amena ou desvirtuada do seu papel histórico, ao pontuar a realização do direito à cidade como uma utopia para além do Estado. Segundo Bianca Tavorari,⁵⁷ para Castells seria imprescindível a demarcação da luta pelo direito à cidade no âmbito do Estado, no contexto das lutas sociais. Com sua positivação no direito brasileiro, vem, naturalmente, a ampliação dos debates sobre sua concretização e a fixação do seu conceito jurídico como uma prioridade.

Durante o II Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre em 2002, foi publicada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, apresentando o seguinte conceito:

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em

⁵⁴ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

⁵⁵ ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos e Sociais (Disoc), n. 12, fev. 2006.

⁵⁶ LEFEBVRE, Henri, **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

⁵⁷ TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)**, ed. 104, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.

especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.⁵⁸

O conceito tem valor histórico, partindo de uma visão de direito à cidade como conjunto de direitos já positivados e conceituados na ciência jurídica. Ana Maria Ismar dos Santos Gomes⁵⁹ e Cláudio Ari Mello⁶⁰ fazem proposições que vão além da concepção analítica do direito à cidade, buscando um conceito sintético, ambos reconhecendo-lhe a categoria de direito coletivo.

Ana Maria Gomes parte de uma concepção materialista e historicista, conceituando o direito à cidade como participação popular na gestão do espaço e do uso da cidade, tendo por teleologia reverter o caráter exclusivista por ela atribuído à ordem urbanística nacional, descrevendo tal finalidade como a cidade justa.⁶¹

Já Cláudio Ari Mello enfoca a necessidade de proporcionar a delimitação normativa do direito à cidade, que se destina a compor a razão de decisões jurídicas e judiciais no desempenho de políticas públicas, de medidas administrativas e na funcionalização de empreendimentos públicos e privados, garantindo-lhe justiciabilidade, reconhecendo-lhe o caráter prestacional. Importante é o corte feito pelo citado autor para a sua conceituação de cidade justa, qual seja, aquela que abriga o direito à cidade, determinando ser tal conceito politicamente neutro e finalisticamente voltado para a consecução dos objetivos políticos e jurídicos acolhidos pelo ordenamento legal.⁶²

Claudio Ari Mello finaliza reafirmando o caráter de direito coletivo e fundamental, construído por núcleo normativo multifacetado, cujo valor

⁵⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O direito à cidade como agenda de pesquisa**. Dialética. *E-book*.

⁵⁹ GOMES, Ana Maria Ismar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 492-512, maio/ago. 2018.

⁶⁰ MELLO, Claudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

⁶¹ GOMES, Ana Maria Ismar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 492-512, maio/ago. 2018.

⁶² MELLO, Claudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de**



axiológico está consubstanciado na concepção jurídica de cidade justa, como ambiente no qual seus cidadãos alcançam a plena realização de direitos inerentes à vida urbana, os exercendo sob ampla democracia.⁶³

Ressalta-se que uma das dimensões normativas da concretização do direito à cidade, conforme Cláudio Ari Mello,⁶⁴ Betânia Alfonsin⁶⁵ e Raquel Rolnik,⁶⁶ é a regularização fundiária urbana, como correção da criação de cidades cuja injustiça é patente no alijamento social, na existência à margem da concretização dos direitos inerentes à vida em cidade.

3.1 Regularização fundiária urbana e seus objetivos

Segundo José Afonso da Silva,⁶⁷ desde as Ordenações do Reino já se identificavam normas de ordenação das cidades, expressando preocupações estéticas, mas que já continham em si os preceitos de acomodação e exercício das faculdades do viver urbano, como localização dos equipamentos públicos, definição de arruamentos, relações de vizinhança e direito de construir.

A regularização fundiária foi tratada sistematicamente com algum atraso pelo legislador na Lei nº 11.977/2009,⁶⁸ que a definiu como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais visando garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A lei criou duas modalidades de regularização fundiária: de interesse social, para imóveis ocupados por pessoas de baixa renda; de interesse específico, para os demais casos. O procedimento ocorria em duas fases, regularização do solo, saneando

⁶³ MELLO, Claudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

⁶⁴ MELLO, Claudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

⁶⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 2, nov. 2005.

⁶⁶ ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Sociais (Disoc), n. 12, fev. 2006.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 21 out. 2022.



o parcelamento fundiário, e titulação dos ocupantes, por meio da formalização do instrumento jurídico veiculador do direito atribuído. A lei vigeu até a edição da Medida Provisória nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, que regulamenta o assunto na atualidade.

A Lei nº 13.465/2017 dedicou seu primeiro título à Regularização Fundiária Rural, nos oito artigos iniciais, e o segundo à Regularização Fundiária Urbana, tratando este tema no art. 9º e seguintes.

O conceito é o mesmo da lei precedente, consistente em medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais. As finalidades foram explicitamente abordadas, como a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, segundo princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, estabelecendo ordenação territorial indutora de ocupação eficiente e funcional do solo.

O legislador elencou os objetivos da Reurb no art. 10:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII – garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX – concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.⁶⁹

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma

Os objetivos, como não poderia deixar de ser, são as ações traçadas em harmonia com os princípios que norteiam a Reurb, ressaltados no parágrafo precedente. Podemos dividi-los em: objetivos de política urbana nacional; objetivos de concretização da Reurb; e objetivos de exercício democrático e cooperativo.

Dada a indissociabilidade das dimensões econômica, social e ambiental, visto a mútua influência que suas concretizações exercem, especificamente as previsões descritas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX compreendem o núcleo jurídico da política pública urbana nacional (promover integração social e de emprego e renda; garantir direito social à moradia ou habitação; garantir a função social da propriedade e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, visando ao bem-estar dos habitantes; garantir o uso eficiente do solo urbano). Esses objetivos funcionalizam a aplicação do direito urbanístico, ambiental, civil e de normas de quaisquer natureza que perpassem pela implementação da regularização fundiária, sem, contudo, suprimir os demais direitos e as garantias fundamentais que se façam presentes, promovendo equilíbrio entre os interesses particulares dos beneficiários da Reurb, os de terceiros e da implementação dos direitos coletivos.⁷⁰

Já os incisos I, II, III, X e XI expõem objetivos que buscam a concretização dos processos de regularização fundiária. São medidas para a efetivação das finalidades propostas pela Lei nº 13.465/2017: a identificação e promoção da regularização nos núcleos informais; a criação de unidades imobiliárias harmônicas decorrentes da ordenação do solo, com a consequente atribuição de direitos reais aos seus beneficiários; a preferência pela manutenção dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos objeto de Reurb, ampliando o acesso à terra urbanizada; o exercício do poder de polícia urbanística, desestimulando a criação de novos núcleos informais; e a preferência pela concessão de direitos reais em benefício da mulher.

agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

⁷⁰ AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

Uma questão central na Reurb é o reconhecimento da preferência para a manutenção dos ocupantes sobre o imóvel que já ocupavam, priorizando os vínculos pessoais e sociais desenvolvidos ao longo da consolidação do núcleo urbano informal. Há o acolhimento da funcionalização da terra, para além das consequências jurídicas (subsunção fático-normativa), abrigando a dimensão pessoal e afetiva dos seres humanos que, em busca de moradia se lançaram na fundação de uma comunidade.

A despeito da irregularidade urbanística, ambiental e jurídica dessas comunidades, foram constituídas vencendo as deficiências estruturais por meio de fortes vínculos sociais, que são construídos naturalmente e em decorrência das dificuldades enfrentadas nesse contexto. Resta ao Estado reconhecer tais núcleos urbanos, que foram forjados exclusivamente com o esforço de seus habitantes, e suprir as omissões históricas para com a urbanização por meio da regularização.

Os últimos dois objetivos abordados são especialmente caros ao objeto desta dissertação, quais sejam: a promoção da participação popular nos processos de regularização fundiária; e o incentivo à solução consensual de conflitos no âmbito da Reurb, assim como à cooperatividade entre Estado e sociedade.

A democracia é muito mais que a participação indireta exercida por meio da representação eleitoral. Para o seu bom desempenho, faz-se necessário que a população fiscalize, opine e discuta os aspectos de seu interesse nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exemplificativamente, por meio de audiências públicas, do direito de acesso à informação, do direito de petição e como *amicus curiae* em processos judiciais.

A legislação tem criado cada vez mais espécies de interações dialógicas entre Estado e povo, num claro câmbio do exercício do poder estatal tradicionalmente imposto verticalmente, para uma horizontalização das relações entre Estado e cidadãos. Esses processos de participação popular contribuem para decisões alinhadas com as preferências e necessidades dos beneficiários das ações da administração pública, corrigindo eventuais desvios de gestão do interesse público.



Na Lei nº 13.465/2017, a participação popular, a opção pelas soluções consensuais de conflitos e a cooperatividade entre Estado e sociedade, descritas dentre os objetivos da regularização fundiária, são um norte para o aprofundamento da relação democrática ativa e permanente que deve guiar tais processos.

3.2 Legitimados para proposição e promoção da regularização fundiária

A Lei nº 13.465/2017 elencou rol extenso para o requerimento da Reurb. Dados os graves problemas trazidos pela irregularidade fundiária urbana, como números alarmantes nas grandes e médias cidades e atingindo, inclusive as pequenas cidades, o legislador optou por atribuir legitimação, no seu art. 14, composto de 6 incisos, a entes políticos, pessoas jurídicas de toda espécie, indivíduos beneficiários, Defensoria Pública e Ministério Público, nos seguintes termos:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II – os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III – os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV – a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V – o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.⁷¹

O primeiro inciso reconhece aos entes políticos, formadores na federação brasileira, bem como a seus entes de administração indireta, a possibilidade de requerer a Reurb. Vale ressaltar que se deve respeitar o princípio federativo, descrito no art. 1º da Constituição. Logo, cada ente deverá promover a regularização sobre seus próprios imóveis, salvo hipótese

⁷¹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

[2022].



explicitamente autorizada por lei e decorrente de ato autorizativo celebrado entre os entes políticos.

União, estados, Distrito Federal e os mais de 5 mil municípios são proprietários de uma imensa quantidade de imóveis, em sua grande parte, sem registro e controle fundiário, fato que faz com que os imóveis públicos, até mesmo por sua manifesta não funcionalização social, sejam objeto recorrente de invasão e proliferação de núcleos urbanos informais. Sob essa perspectiva, observa-se que, antes de promotores de soluções para a questão da irregularidade fundiária no Brasil, são os entes públicos os facilitadores de tal desorganização, se omitindo em relação aos próprios imóveis.

Dessume-se, então, que a colocação dos entes políticos na primeira posição no rol de legitimados não é mera ordenação topológica, mas a indicação da importância da participação deles, tanto pela sua capacidade para a síntese do problema, quanto por sua responsabilidade na criação deste.

Na segunda enunciação de legitimados estão os beneficiários, singular ou coletivamente. Esta, sem sombra de dúvidas é uma importante criação legislativa, reconhecendo ao maior interessado na regularização fundiária o seu protagonismo para a indução da ação pública prevista na lei.

A legitimação dos indivíduos, cientes das suas próprias necessidades, visto sofrerem as consequências cotidianas da irregularidade sobre a qual – literalmente – residem, é uma afirmação do ideal de participação democrática e colaborativa descrita nos objetivos mencionados da lei. Impor, àquele que sofre os efeitos deletérios da irregularidade, a espera por uma solução espontânea do poder público ou pela adoção de suas prioridades por uma entidade associativa ou beneficente é despi-lo da autonomia que é inerente a todo ser humano, para decidir quais atitudes tomar e empreender todos os seus esforços para atingir seus anseios. Trata-se de hipótese que abriga o livre exercício das faculdades democráticas, pelo pleito aos órgãos estatais competentes, para materialização de obrigações por eles devidas e omitidas.

Ainda no segundo inciso são elencadas toda espécie de pessoas jurídicas que podem legitimamente requerer Reurb (cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por

finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana).

A opção pela legitimação representada em pessoa jurídica é uma forma de sensibilizar o poder público e a sociedade para o processo de Reurb requerido. Se, como descrito, a legitimação individual é a possibilidade irrestrita da busca pela regularização, esta, que se dá por meio representativo, ocupa posição privilegiada no que toca à capacidade efetiva de atendimento e processamento pelo órgão competente.

As articulações políticas, o distanciamento dos indivíduos dos possíveis conflitos e a gestão centralizada da condução dos atos preparatórios para a regularização fundiária, além do atingimento do maior número possível de beneficiados, são outros pontos positivos de se empreender a Reurb por meio das pessoas jurídicas elencadas no inciso II do art. 14 da Lei nº 13.465/2017.

A terceira hipótese, presente no inciso III, inclui os proprietários de imóveis ou terrenos, loteadores ou incorporadores. Tal inciso congrega aqueles que, por ação ou omissão, de alguma forma e em alguma extensão, colaboraram para a irregularidade, e agora buscam sanear o vício. São os que tiveram seus imóveis ocupados ou que promoveram loteamentos irregulares ou clandestinos, alcançando ainda os incorporadores nos quais o fruto da atividade, de alguma forma, sofre de irregularidade fundiária.

Esse inciso tem em si uma hipótese que, salvo raras exceções, carecerá de interesse para a sua condução, dado que o próprio requerente da Reurb poderá ser responsabilizado pelos atos que ensejaram a irregularidade fundiária. Apesar disso, se forem desenvolvidas políticas que incentivem a promoção da regularização por esses legitimados, criando mecanismos de atenuação de responsabilidade ou de assunção de compromissos propositivos para o saneamento dos vícios, pode ser uma boa medida para a concretização da Reurb, especificamente se valendo de institutos previstos na Lei nº 13.465/2017 e no Estatuto das Cidades.

Os incisos IV e V introduzem no rol de legitimados a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes, e o Ministério Público. Essas duas funções essenciais à Justiça, assim constitucionalmente caracterizadas, podem

contribuir para os processos de regularização fundiária urbana, pleiteando aos órgãos responsáveis a efetivação da Reurb.

Vale lembrar que a capilaridade da Defensoria Pública e do Ministério Público são medidores da existência de irregularidade fundiária e de sua recorrência e gravidade. As constantes procuras por atendimento pela Defensoria Pública, almejando a regularização de imóveis de determinada localidade, ou as denúncias de parcelamento irregular do solo perante o Ministério Público são fatores irrepreensíveis da existência de irregularidade fundiária.

A isso se alia a experiência das duas funções públicas no trato com ações coletivas e com os poderes públicos, na busca e concretização de medidas que visem à efetivação de direitos individuais e coletivos. Observa-se que a Reurb é um processo complexo, que envolve uma gama extraordinária de direitos de cunho coletivo e individual, adequando sua condução às funções corriqueiras da Defensoria Pública e do Ministério Público, tal qual previsto em suas atribuições constitucionais e orgânicas.

3.3 Instrumentos da regularização fundiária

Assim como a abordagem dos legitimados, a dos instrumentos de regularização fundiária tem papel descritivo nesta dissertação, buscando identificar sujeitos, institutos e aspectos que podem ser objeto de um conflito fundiário. Dada a complexidade jurídica de tais institutos, de natureza pública e privada, cível, administrativa, urbanística, ambiental, entre outras, não comporta ao objeto desta pesquisa o trato aprofundado deles.

Os instrumentos da Reurb estão descritos no art. 15 da Lei nº 13.465/2017, já deixando claro no caput que o rol é exemplificativo:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I – a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II – a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;



- III – a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV – a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V – o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII – o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII – a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX – a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X – a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI – a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII – a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII – a concessão de direito real de uso;
- XIV – a doação; e
- xv – a compra e venda.⁷²

Uma classificação didática para a lista de instrumentos é a divisão entre atos administrativos de saneamento para a efetivação da Reurb e atos de atribuição de direitos reais. Os primeiros visam à solução de questões fundiárias intermediárias, para o prosseguimento da Reurb, e os últimos são direcionados aos objetivos últimos e individuais de constituição do direito real em face do beneficiário da Reurb.

Encontram-se entre os instrumentos intermediários os previstos nos incisos IV ao X, e estão descritos no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, respectivamente, Lei nº 10.257/2001, Lei nº 6.766/1979 e Lei nº 4.132/1962. A arrecadação de bens vagos, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, a direito de preempção, a transferência do direito de construir, a requisição e a intervenção do poder público em parcelamentos são medidas que saneiam vícios intermediários e propõem ações compensatórias, viabilizando os atos finais da Reurb e dando

⁷² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

segurança ao poder público promovente da regularização, aos particulares cujos direitos serão atingidos pela regularização e aos beneficiários do programa social.

Já as legitimações fundiárias e da posse, a usucapião, a desapropriação em benefício dos possuidores, a alienação direta de imóveis por entes públicos, a concessão de direito real de uso, a doação e a compra e venda são atos direcionados para a ultimação eficaz da Reurb, reconhecendo direitos reais aos possuidores de imóveis irregulares e concretizando a função social da propriedade.

Vale especial menção à legitimação fundiária, instrumento gerado pela Lei nº 13.465/2017, cuja conceituação está em seu art. 23:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.⁷³

Segundo a legislação, é forma de aquisição originária, decorrente de ato do poder público, que se atribui, exclusivamente em Reurb urbana, sobre imóvel público ou particular, contido em núcleo urbano informal. Esse novo instituto é um híbrido, pois é aquisição originária, com aparente exceção à regra constitucional da imprescritibilidade de imóveis públicos ou da expropriação da propriedade privada sem o devido processo legal, devidamente indenizado. Todas essas questões são abordadas por Vicente Amadei,⁷⁴ na busca de conformação do instituto ao ordenamento jurídico, pela sua presunção de constitucionalidade.

Observa-se que, dada a natureza enunciativa da lista de institutos, alinhada ao atendimento de interesses individuais e coletivos almejados pela regularização fundiária, foi outorgada aos legitimados e ao ente público condutor

⁷³ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁷⁴ AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. *In*: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**.

2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.



da Reurb uma gama significativa de possíveis soluções para as complexas questões fundiárias urbanas, possibilitando inúmeras soluções para os eventuais conflitos a partir dos mencionados instrumentos.

3.4 Espécies de regularização fundiária

A Lei nº 13.465/2017, art. 13, adotando divisão já consagrada na Lei nº 11.977/2009, especificou a regularização fundiária em Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

A primeira foi identificada pela predominância, na ocupação da área, por pessoas de baixa renda, atribuindo ao Poder Executivo municipal a responsabilidade pelo reconhecimento de tal característica. Na ausência de parâmetro objetivamente fixado pelo município, o Decreto Federal nº 9.310/2018,⁷⁵ que regulamentou a Lei da Reurb, fixou, para promoção de Reurb em imóveis da União, a renda familiar mensal de cinco salários-mínimos como teto para o enquadramento na Reurb-S. Parece ser este o parâmetro subsidiário, no caso de anomia no âmbito do ente promotor da Reurb.

A Reurb-E, por sua vez, foi conceituada por exclusão, como todo processo de regularização fundiária no qual a população ocupante do núcleo urbano informal não se qualifique como beneficiária de Reurb-S. Vale observar que em um mesmo núcleo urbano informal pode haver o reconhecimento das duas espécies de Reurb, com as consequências de diferenciação dos responsáveis pelos custos, conforme será abordado logo a seguir.

Há ainda um dispositivo na Lei nº 13.465/2017, que prevê rito simplificado para a regularização fundiária de imóveis, no caso de núcleos urbanos informais situados em terras objeto de parcelamento anterior a 19 de dezembro de 1979 (data de vigência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano). Tal situação foi classificada na Lei Complementar nº 74/2020, do Município de Salvador (BA), como espécie autônoma de regularização fundiária, denominada Reurb-I.

⁷⁵ BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 27 out. 2022.

Nesses casos, na forma da lei federal, desde que o parcelamento tenha sido reconhecido pelo município como implantado e integrado à cidade, será registrado no competente serviço de registro de imóveis. Esse registro se dá mediante apresentação de requerimento instruído por planta da área regularizada, acompanhada de memorial descritivo e documento comprobatório da responsabilidade técnica daquele que produziu tais trabalhos, ato municipal que reconhece ter sido o parcelamento anterior à data de 19 de dezembro de 1979 e que se encontra integrado à cidade, sendo despendida a apresentação de Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Quanto aos ritos adotados, salvo para aqueles que reconhecem a Reurb- I como uma espécie autônoma de Reurb, não há diferenciação significativa de procedimentos entre a Reurb-S e Reurb-E, devendo ser cumpridas as mesmas fases.

O que separa as duas modalidades é a responsabilização pelos custos da implementação da regularização fundiária. Na Reurb-S, os custos de produção de trabalhos técnicos e demais requisitos são arcados pelo ente promovente da Reurb e pelo município processante (sempre o município da situação do imóvel), sendo eles: a elaboração e o projeto de regularização; o levantamento planialtimétrico com georreferenciamento da área a ser regularizada e suas respectivas unidades imobiliárias; os estudos de desconformidades e situação urbanística e ambiental; o projeto urbanístico; o estudo técnico para situações de risco e ambientais; a implantação de toda infraestrutura essencial (água potável, esgoto, energia elétrica e drenagem); as medidas de adequação para correção de desconformidades; as medidas de adequação da mobilidade e acessibilidade; demais equipamentos públicos necessários na região (art. 33, § 1º, Lei nº 13.465/2017, e art. 26, § 1º, I, Decreto nº 9.310/2018). Os custos dos atos de registro e emissão de certidões são arcados pelos oficiais de registro de imóveis, havendo a dispensa da exigência de comprovação de pagamento de tributos e seus consectários para o registro de atos de Reurb-S (art. 13 da Lei nº 13.465/2017).

Observa-se que, embora ordinariamente sejam os beneficiários da Reurb-E os responsáveis por arcar com os custos de sua tramitação e implantação, o art. 33, § 1º, III, dispõe ser possível, mediante comprovado



interesse público, que o município arque com o custeio dos projetos e da implantação da Reurb-E sobre áreas públicas, desde que haja a posterior cobrança desses valores dos beneficiários do programa.

Outra diferença significativa, que vai além dos custos com as formalidades, é que, para a Reurb-E, quando forem impostas medidas de mitigação e compensação ambiental e urbanística como requisito para a aprovação da Reurb, deverão ser celebrados termos de compromisso com as autoridades competentes (art. 38, § 2º, da Lei nº 13.465/2017), o que implica todos os consectários inerentes à formação de tais compromissos, como a fixação de multas pelo inadimplemento e criação de um título executivo, a depender do caso.

3.5 O procedimento de regularização fundiária

Do art. 28 ao art. 54 da Lei nº 13.465/2017, o legislador tratou do procedimento da Reurb, tendo dedicado o Capítulo III integralmente ao assunto. Apesar de a lei trazer a descrição de sete fases para o procedimento, a divisão em 12 fases proposta em uma cartilha produzida pelo Ministério das Cidades,⁷⁶ hoje renomeado Ministério do Desenvolvimento Regional, se mostrou mais didática, sendo elas: requerimento do legitimado ao poder público municipal; classificação em Reurb-S ou Reurb-E; pesquisa por proprietários e titulares de outros direitos reais no registro de imóveis; elaboração da planta de sobreposição; notificações de titulares de direitos reais e confrontantes; levantamento topográfico, planialtimétrico, cadastral, georreferenciado; estudos técnicos preliminares de desconformidades, identificando riscos aos ocupantes e ao meio ambiente encontrados na área; projeto urbanístico da área objeto de regularização fundiária; proposição de medidas saneadoras ou de afastamento de riscos; cadastro de beneficiários para a composição do título que será registrado para a atribuição do direito real ao beneficiário; memorial descritivo e

⁷⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. [2018]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

termo de compromisso; emissão da CRF; apresentação e registro no ofício de registro de imóveis.

De princípio, vale reiterar que a atribuição para o processamento de toda e qualquer regularização fundiária é do município do local no qual está situada a ocupação que se busca regularizar, de modo que, ainda que a União ou um dos Estados sejam os requerentes da Reurb, o processamento ocorrerá perante o município. Isso decorre da atribuição constitucional que lhe foi conferida para conduzir a política fundiária urbana, no art. 182 da Constituição.

O requerimento, apresentado por um dos legitimados mencionados e instruído de toda a documentação disponível, se existir em posse dos requerentes, será apresentado à municipalidade. Na Reurb-S, o município será o responsável pela elaboração dos trabalhos técnicos, consolidação de documentos e notificação dos titulares de direitos reais e confrontantes.

Recebido o requerimento, o município terá 180 dias para classificar em uma das duas espécies a Reurb pretendida. Se não houver a fixação da espécie no prazo determinado, será aceita a classificação dada pelo requerente, passível de revisão posterior, devidamente fundamentada. Destaca-se que, nas regularizações fundiárias requeridas pela União ou pelos estados, o município adotará como espécie de Reurb a declarada pelo referido ente.

O requerimento de Reurb ou a manifestação de interesse nesse sentido, quando a ocupação se der sobre imóvel público, implica a manutenção dos ocupantes no imóvel objeto da Reurb até a plena regularização ou o arquivamento definitivo do procedimento.

A lei indica a possibilidade de o município recusar o processamento da Reurb, caso no qual o ato administrativo deverá definir medidas necessárias para a reformulação e reavaliação do requerimento, caso não se trate de vício insanável.

Nesse primeiro momento, deve ser feita a delimitação do núcleo urbano regularizado, as pesquisas nos álbuns imobiliários e cadastros municipais para identificar proprietários e titulares de direitos reais, para que possa ser feita a planta de sobreposição da área objeto de regularização com as dos titulares de direitos reais identificados.



Produzidos os trabalhos técnicos descritos, o município passará a notificar os titulares de eventuais direitos e os confrontantes do imóvel, para que dele tomem ciência e possam se manifestar no procedimento. O prazo para impugnação é de 30 dias do recebimento da notificação, que será feita por correspondência, com aviso de recebimento e pela publicação de editais. Havendo prévia demarcação urbanística (processo de identificação de limites, confrontações e proprietários da área perante o registro de imóveis competente), serão dispensadas as notificações.

Essa fase, na qual poderá haver o exercício do contraditório, é propriamente ensejadora de conflito, que será, preferencialmente, solucionado por meio consensual, determinando a Lei nº 13.465/2017 que seja iniciado procedimento extrajudicial de solução de conflito. Ou seja, o município deve buscar um consenso entre os contendores, caso haja disputa, fazendo valer os objetivos de consensualidade e cooperatividade retromencionados.

Vencida a análise preliminar, identificando a viabilidade de prosseguimento do procedimento pela inexistência de impedimentos urbanísticos, ambientais ou jurídicos, será elaborado o projeto de regularização fundiária. Este se perfaz em uma série de trabalhos técnicos e será um diagnóstico preciso da situação atual, com suas desconformidades urbanísticas, ambientais e jurídicas, assim como da identificação das medidas que serão tomadas para a conformação da área ocupada aos objetivos e instrumentos da Reurb. Com isso, serão indicadas as vias pelas quais se dará a regularização fundiária, o cronograma de implementação e a assunção de compromisso pelos responsáveis, entes públicos ou particulares, com o devido cumprimento das obrigações assumidas.

O estudo técnico ambiental, principalmente para os casos em que a ocupação ocorre em área de proteção ambiental, deverá ter especial atenção, sendo composto dos seguintes trabalhos no caso de Reurb-S, tal qual descrito na mencionada cartilha do Ministério das Cidades:

A caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; especificação dos sistemas de saneamento básico; proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado



dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.⁷⁷

No caso da Reurb-E, os parâmetros são ainda mais extensos:

A caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, bem como de outros serviços e equipamentos públicos instalados; a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; a especificação da ocupação consolidada existente na área; a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a avaliação dos riscos ambientais; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.⁷⁸

Feito o diagnóstico e o plano de ação ambiental, com base nas constatações e ações nele traçadas, será elaborado o projeto urbanístico, que concentrará todas as questões centrais, inerentes à consecução dos objetivos almejados pela regularização fundiária. Aqui, novamente, haverá a descrição das inconformidades urbanísticas, acompanhadas das respectivas soluções, deixando claro quem assumirá a responsabilidade por sua implementação. O projeto urbanístico é o ato mais importante para a concretização da Reurb e se perfaz, no mínimo, dos seguintes documentos (art. 36 da Lei nº 13.465/2017):

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

- I – das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II – das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

⁷⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. [2018].

⁷⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. [2018].



- III – quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV – dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V – de eventuais áreas já usucapidas;
- VI – das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- VII – das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias; VIII – das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX – de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.⁷⁹

A implementação das melhorias previstas no projeto urbanístico poderá ser dividida em fases, o que permitirá melhor planejamento e viabilidade econômica. Contudo, a lei descreveu o que considerou a infraestrutura essencial, como: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento de esgoto, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, se necessário; outros equipamentos por ventura definidos pelos municípios, em face à suas características regionais. Ressalta-se que, mesmo descrevendo como essenciais tais infraestruturas, elas não precisam estar todas instaladas antes da finalização do procedimento, podendo tal fato ocorrer em fases descritas e aprovadas.

Ainda que soe estranho que algo essencial não seja implementado de imediato, o propósito de regularização e urbanização parece permitir, a depender da complexidade do núcleo urbano informal que se busca regularizar, que obras de tal magnitude, com o correlato dispêndio financeiro que exigem, sejam executadas conforme cronograma.

Todos os trabalhos técnicos descritos vão perfazer o projeto de regularização fundiária, que, na forma do art. 35 da Lei nº 13.465/2017, deverá conter:

- I – levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as

⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da

União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].





unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II – planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III – estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV – projeto urbanístico;

V – memoriais descritivos;

VI – proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII – estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII – estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX – cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

x – termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.⁸⁰

Uma fase crucial do procedimento de regularização fundiária, a mais importante sob a perspectiva humana, é a identificação, o cadastramento e a elaboração da lista de ocupantes. Mais do que identificar para reconhecer os direitos de cada um, essa fase permitirá que o município conheça a realidade social na qual vivem os ocupantes, seja qual for a espécie de Reurb. De posse desses dados, políticas públicas mais abrangentes e complementares à regularização fundiária poderão ser desenvolvidas.

Consolidadas as informações de projeto de regularização fundiária e de cadastro social dos beneficiários da Reurb, o procedimento se encaminha para a finalização, por meio de pronunciamento da autoridade municipal responsável, pela sua análise e aprovação, que disporá sobre:

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

I – indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II – aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].



III – identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.⁸¹

Os dois primeiros incisos tratam do reconhecimento de fatos que, no caso da Reurb-S, foram produzidos pelo próprio município, sendo que na Reurb- E há uma fase na qual propriamente pode haver desconformidade e rejeição do que foi produzido. No entanto, é importante que, logo após a apresentação do projeto de regularização fundiária, seja feito ato de saneamento, com a finalidade de corrigir e orientar os pleiteantes quanto aos rumos do projeto.

Aprovado o projeto e reconhecidos sujeitos e direitos a serem deferidos por meio da Reurb, o município expedirá o documento que consolidará o projeto aprovado e consubstanciará o título jurídico veiculador dos direitos e das obrigações decorrentes da Reurb, qual seja, a CRF. A CRF será composta do projeto, com todos os seus elementos e a listagem dos beneficiários, com seus dados pessoais e respectivos direitos reais que lhes serão reconhecidos.

A CRF será apresentada ao oficial de registro de imóveis competente, que deverá proceder aos atos de formalização da apresentação do título que garantirá a precedência dos direitos nela contidos (prenotação ou protocolização), a análise jurídica dos elementos formais descritos na lei como indispensáveis ao registro e a identificação dos elementos materiais inerentes à prática dos atos pretendidos no título. Constatando a conformidade jurídica, serão praticados todos os atos próprios à correta descrição do imóvel ocupado pelo núcleo urbano informal. Após, procede-se à divisão da gleba em tantos imóveis públicos e particulares quantos tenham sido reconhecidos no projeto aprovado e no registro dos direitos reais individualmente descritos, assim como de eventuais direitos condominiais, de loteamentos e outras formas específicas, perfectibilizando assim o processo de reconhecimento jurídico dos direitos reais. Havendo desconformidade, o oficial devolverá a CRF ao apresentante, que poderá cumprir as correções indicadas ou propor um pedido administrativo descrito na Lei de Registro Públicos como suscitação de dúvida, que será

⁸¹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária

rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].



decidido pelo juízo de registros públicos, após manifestação do Ministério Público, com previsão de recurso de apelação, para o órgão competente, segundo as leis de organização judiciária de cada estado da federação. A decisão desse procedimento pode manter o entendimento do oficial de registro ou reconhecer o pleito do apresentante da CRF, ordenando ao oficial que registre o título tal qual constituído.

3.6 Meios de solução consensual de conflitos da Lei de Regularização Fundiária: mediação, conciliação e compromisso significativo

Dada a situação irregular inerente ao processo de regularização fundiária, que tem por escopo o diagnóstico e tratamento dos vícios fundiários de natureza ambiental, urbanística, jurídica e social, os possíveis conflitos permeiam cada passo de tal procedimento. Se de imediato pode-se imaginar que a conflituosidade se instalaria apenas no momento da notificação dos titulares de direitos reais e confinantes, do estudo e da experiência prática, percebe-se que conflitos podem surgir desde o momento anterior à proposição da Reurb, por ações judiciais, na maioria possessórias, e se instalar a qualquer momento do processo de Reurb, dada sua complexidade. Daí a importância de se observar processos consensuais de solução das contendas, abreviando o prazo de satisfação dos objetivos, pela superação mais célere proporcionada no caso de soluções em consenso.

A Lei nº 13.465/2017 trata a consensualidade em Reurb por quatro vezes: como objetivo da Reurb, no art. 10, V; para a fixação de indenização ao proprietário do imóvel, no caso de Reurb-E, no art. 16, caput; e por duas vezes no art. 34, que discorre sobre as câmaras de prevenção e resolução de conflitos para disputas relacionadas à Reurb.

O art. 34 tem importância central na questão da consensualidade em processos de Reurb:

Art. 34. Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput deste artigo será estabelecido em ato do Poder Executivo



municipal e, na falta do ato, pelo disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 2º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá condição para a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF.

§ 3º Os Municípios poderão instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à Reurb.

§ 4º A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb suspende a prescrição.

§ 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça.⁸²

Aqui o legislador apresentou a forma pela qual o objetivo traçado no art. 10, V, para a adoção da consensualidade em Reurb, se perfará, facultando ao ente municipal a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos. Em redação truncada, termina adicionando a possibilidade de que tal ato ocorra por “celebração de ajustes” com os tribunais de justiça estaduais, que deterão competência para sanar tais conflitos.

O dispositivo inicia, no seu caput, pela possibilidade de criação de uma câmara municipal de solução de conflitos, explicitando que o seria no âmbito da administração local e sem qualquer expressão alternativa, e finaliza indicando possível ajuste que atribuiria competência para os tribunais de justiça resolverem os conflitos em Reurb.

Na sequência, o § 1º dispõe sobre a atribuição dos municípios em relação às câmaras que criar. O § 2º impõe que os acordos em disputas ocorridas em Reurb deverão constar como condições à conclusão da Reurb e à expedição da CRF, condição esta que, pelo estudo feito no item 3.5 desta dissertação, das fases do procedimento de Reurb, só poderá constar do projeto de regularização fundiária. O § 3º reconhece a possibilidade de procedimentos de mediação coletiva, o que é extremamente salutar, haja vista que as regularizações fundiárias cujo potencial gerador de conflitos é maior são as que têm caráter coletivo, seja pela complexidade criada pela multiplicidade de seres humanos envolvidos, seja pela complexidade das medidas ambientais,

⁸² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

urbanísticas, sociais e jurídicas que se fazem necessárias à implementação da regularização. O § 4º traz uma importante regra de direito material, que pode atingir direitos públicos e privados, buscando preservar os interesses envolvidos, que é a suspensão do curso de prazos prescricionais com a instauração de procedimentos administrativos de resolução consensual de conflitos no âmbito da Reurb.

O § 5º vem salvar a redação truncada do caput do art. 34, indicando que, por meio de convênio com o Poder Judiciário, poderá o ente promotor da Reurb, município ou Distrito Federal, conforme a situação do imóvel, utilizar os Cejuscs ou as câmaras credenciadas pelos tribunais de justiça como órgão responsável pela condução dos meios de solução consensual de conflitos.

A possibilidade de os conflitos fundiários, no âmbito da Reurb, serem tratados pelo Cejusc aparenta possuir pontos positivos, que tendem a implicar melhores soluções. Vale ressaltar que, ao final de 2021, já existiam na Justiça estadual 1.476 Cejuscs, segundo o relatório anual do CNJ.⁸³

Dentre os pontos positivos de se recorrer aos Cejuscs, destacaremos dois. O primeiro seria uma questão de afinidade com os processos de solução consensual de conflitos. O Cejusc é estrutura que traz segurança para solução das demandas mais simples às mais complexas, lembrando que no âmbito da Reurb podemos ter de simples questões de divisas entre imóveis a conflitos envolvendo os próprios entes federativos, passando por concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Nessa perspectiva, considerando-se a estrutura organizacional descrita na Resolução nº 125/2010 do CNJ, os constantes estudos e esforços para o aprimoramento das técnicas e dos colaboradores e o intercâmbio de boas práticas promovidas pelo CNJ, apresenta-se o Cejusc como espaço mais adequado para a solução de conflitos ocorridos em Reurb.

Uma segunda questão é a possível falta de isenção do ente municipal para a condução de conflitos no âmbito da Reurb. Como se constatou anteriormente, o município tem papel central de órgão por vezes provocador, e

⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2022.

sempre processante e decisório na Reurb. Com essa miríade de funções, o conflito pode ocorrer justamente entre beneficiários da Reurb e o próprio município, na condição de responsável pelo processamento e pela decisão, por ação ou omissão do referido ente federativo. Pode ainda haver conflito entre município e permissionárias e concessionárias de serviços públicos essenciais, como de saneamento básico, luz e gás, visto que as melhorias urbanísticas, não raro, passarão pela prestação de tais serviços. Ocorre, ainda, de o proprietário do imóvel sobre o qual ocorre a Reurb estar em conflito com o município, por divergências relativas à Reurb ou por questões outras, como débitos tributários. Por todos esses exemplos, a condução de procedimentos de solução consensual de conflitos pelo município restaria prejudicada, implicando enfraquecimento do claro objetivo consensualista descrito na lei e já abordado nesta dissertação.

Feitas as observações sobre os pontos favoráveis à adoção do Cejusc como órgão prioritário de solução de conflitos no âmbito da Reurb, vamos apresentar dois dos métodos mais comuns para a solução de conflitos fundiários, a conciliação e a mediação, e um método específico para conflitos mais complexos, que pode ser uma opção para a efetivação da consensualidade em contendas com tal característica, qual seja, o compromisso significativo.

Inicialmente, insta reconhecer que a Lei nº 13.465/2017 abordou explicitamente apenas a mediação como meio consensual de solução de conflitos, tendo-o feito nos artigos 21 e 34, respectivamente, ao descrever a solução de conflitos quando da impugnação dos notificados e ao regulamentar a adoção de solução consensual de conflitos na Reurb. A exclusiva menção à mediação não implica compulsória exclusão de outros meios consensuais, até mesmo porque, como se verá, a opção pelo meio de solução está diretamente ligada à natureza e complexidade dos conflitos, não havendo um meio que se adeque a todos.

No que toca à mediação e à conciliação, são meios consensuais autocompositivos de conflito. Por meio deles, as partes envolvidas, em conjunto com um terceiro imparcial e tecnicamente preparado que conduzirá o encontro, vão dialogar sobre as possíveis soluções para a disputa e, em alcançando uma comunhão em relação à solução, assumem o compromisso de

desempenhar as





atitudes acordadas. Tanto mediação quanto conciliação podem se dar em ambiente judicial ou extrajudicial.

A mediação tem lei que a regulamenta, a Lei nº 13.140/2015, e possui no Código de Processo Civil, arts. 165 e seguintes, tratamento complementar. Do ordenamento jurídico se extrai que a mediação é o processo de solução consensual de conflitos, direcionado a ser aplicado aos casos nos quais as partes envolvidas possuem vínculo que tende a se prostrar no tempo, por meio do qual o mediador, conduzindo a comunicação entre os contendentes, lhes permite conscientizar-se das possíveis soluções para o caso, facultando-lhes, assim, a mútua aceitação e a celebração de um acordo. A mediação é regida pela independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade e decisão informada, ou seja, tomada com a devida compreensão de significado, extensão e consequências.

Para a condução da mediação, serão utilizadas o que o Código de Processo Civil denominou de técnicas negociais, consistentes em ferramentas ou estilos de comunicação que buscam afastar os mediandos dos sentimentos e das lembranças do conflito, para concentrar esforços em possíveis soluções, reatando o vínculo pela comunicação, para então criar uma possibilidade para a continuação da relação.

Tais técnicas foram desenvolvidas no que se convencionou chamar de Escola de Harvard,⁸⁴ sendo assim sintetizadas:⁸⁵ comediação, mediação promovida por mais de um mediador; recontextualização, incentivo a compreensão do conflito sob um novo contexto ou enquadramento, buscando afastar as influências negativas previamente reconhecidas pelas partes; percepção de propostas implícitas, identificação de pontos positivos ocultos à percepção dos envolvidos no conflito, que podem representar avanços na direção do consenso; escuta ativa, dedicação completa e despida de julgamentos, ao que as partes estão comunicando; criação de múltiplas propostas de acordo, conduzindo as partes à proposição e discussão de possibilidades de solução, levando ao aprimoramento das ideias propostas; teste

⁸⁴ SHAPIRO, Daniel. **Além da razão**. [S. l.]: Alta Books. 2019. *E-book*.

⁸⁵ FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Tradução Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. *E-book*.

de realidade, condução de um exercício sobre a proposta tida como ideal, constatando a possibilidade de sua execução segundo as experiências e capacidades de cada uma das partes; fechamento do acordo. Há ainda, uma fase pós-mediação, consistente no acompanhamento da execução do acordo, buscando a manutenção e concretização do objeto mediado.

A conciliação não tem tratamento tão específico quanto o dado pelo legislador à mediação. Sua descrição se encontra no Código de Processo Civil, art. 165 e seguintes, na mesma parte que trata da mediação.

A conciliação é conceituada como o meio consensual de solução de conflitos por meio do qual o conciliador conduz a audiência empreendendo esforços para que as partes se comuniquem e, a partir daí, cheguem a uma solução para o conflito. Na conciliação há um papel mais ativo do conciliador, comparado ao do mediador na mediação, dado que no ato de conciliar pode haver a sugestão de possíveis soluções para a contenda.

A conciliação é fundamentada nos mesmos princípios, aspectos técnicos negociais e limitações que existem para o mediador: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade e decisão informada.

Por seu turno, o compromisso significativo é criação da Suprema Corte da África do Sul, aplicado inicialmente em casos de despejos coletivos ou processos de remoção de moradores, cujos exemplos reiteradamente usados são Olívia Road e Joe Slovo,⁸⁶ respectivamente ocorridos em Johannesburgo e Cape Town, as duas maiores cidades sul-africanas.

Antes de tratar propriamente do compromisso significativo, é necessário identificar os fatos ensejadores de sua adoção, quais sejam, uma situação de ilicitude, baseada na supressão, total ou parcial, da eficácia de direitos fundamentais, individuais ou coletivos ou na sua prestação ineficiente. São caracterizados por relações complexas, com multiplicidade de agentes envolvidos de modo imediato ou mediato, como administração pública, particulares, associações de proteção de interesses de grupos afetados, entre

⁸⁶ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

outros possíveis sujeitos. Tal situação enseja um conflito social de grandes proporções, tendente a se perpetuar no tempo, caso não encontre uma solução que abrigue os diversos interesses envolvidos.

São exemplos os casos de disputas coletivas pela terra, rural ou urbana, que implicam o envolvimento dos ocupantes de imóveis, de associações de ocupantes, de órgãos públicos responsáveis por questões urbanísticas, ambientais, habitacionais e sociais, assim como de agentes públicos ligados a promoção do desenvolvimento agrário, no caso de disputas rurais. Tais contendas convencionou-se chamar de conflitos estruturais, dado existir em sua raiz uma ilicitude ou conflito social, que demonstra algum nível de comprometimento da estrutura que conforma o ordenamento jurídico.⁸⁷

Tais situações estruturais, quando submetidas ao Poder Judiciário, são denominadas processos estruturais.⁸⁸ O caso mais conhecido no direito brasileiro foi o julgamento da medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347,⁸⁹ na qual o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) questionou diversos aspectos do sistema carcerário brasileiro. A decisão é considerada paradigmática, pois nela o STF reconheceu no sistema carcerário brasileiro um estado de coisas inconstitucional, impondo obrigações para a União, os estados, o CNJ e os juízes criminais de todo o Brasil.

Quando processos estruturais são decididos por meio de decisões adjudicadas, como ocorreu na ADPF nº 347, a doutrina encontra três possíveis decorrências negativas: a incapacidade técnica do Judiciário para lidar com questões de gestão pública complexas; a possível usurpação de poder

⁸⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

⁸⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF**. Decisão Monocrática. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 de outubro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 10 nov. 2022.

constitucionalmente atribuído ao Executivo ou, até mesmo, ao Legislativo; e o efeito *backlash* ou o contra-ataque político contra uma decisão judicial.⁹⁰

O estado de coisas inconstitucional é uma teoria de origem colombiana, utilizada como técnica de decisão constitucional. Foi aplicada nesse país para reconhecer a mesma situação em relação ao sistema carcerário,⁹¹ sendo reconhecida como uma técnica de solução de conflitos estruturais. Na Colômbia, constatado o estado de coisas inconstitucional, a corte promove o diálogo entre os diversos polos envolvidos na solução da questão e, em havendo uma solução para o caso, passará a corte a acompanhar a execução das medidas previstas na saída consensual. Observa-se que, pela metodologia adotada na Colômbia, os feitos negativos de uma decisão adjudicada em processos estruturais podem ser atenuados, senão eliminados, dada a cooperatividade na solução entre as partes, que pode implicar efetiva pacificação social, pela inexistência de interessados no questionamento do acordo, uma vez que os envolvidos na questão dele participaram.

Descritas e exemplificadas situações nas quais o compromisso significativo pode ser aplicado, condensando aspectos materiais, vamos aos seus preceitos formais. O compromisso significativo é uma técnica de decisão de conflitos estruturais. Por meio dessa técnica, o tribunal apresenta o delineamento das questões materiais a serem tratadas, os direitos estruturais que serão realinhados ao eixo constitucional. No caso sul-africano, a Suprema Corte reconheceu o direito à moradia daqueles que recorreram contra o despejo, implicando tal decisão na determinação de instauração de processo de solução cooperativa entre Estado e moradores, para a confecção de um compromisso significativo.

Os diversos polos são convidados a debaterem a situação fática presente e as possíveis mudanças para que os direitos pleiteados sejam reconhecidos e efetivamente garantidos. Nos casos sul-africanos já

⁹⁰ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

⁹¹ KOZICKI, Katya; BROOKE, Bianca M. Schneider van der. O “compromisso significativo” (Meaningful Engagement) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 20, n. 2, p. 267-290, 2019.



mencionados, os projetos habitacionais para população de baixa renda foram adaptados para que os antigos habitantes tivessem seu direito à moradia garantido, após as intervenções estatais para a melhoria dos bairros nos quais moravam (Olívia Road e Joe Slavo).

O estabelecimento de um procedimento para a comunicação e o reconhecimento entre os envolvidos é essencial para o sucesso de tal empreitada conciliatória. Nele serão expostas pretensões e insatisfações, podendo assim ser delimitado o mote do conflito. A participação direta dos envolvidos permite que os reais interesses sejam considerados na tomada das decisões, promovendo acertos eficientes entre as partes. A criação conjunta e democrática da solução tenderá a ser aceita e defendida pelos integrantes dos grupos envolvidos, e uma nova perspectiva para o gozo dos direitos é criada.

Ao tribunal, no caso, a Suprema Corte da África do Sul, coube, após o atingimento de uma solução cooperativa, o acompanhamento da execução do acordo, garantindo que as vontades acertadas se perfectibilizassem pela implementação de seus termos.

Identificadas as premissas, os procedimentos e as consequências do compromisso significativo, não é difícil imaginar os benefícios de sua adoção na complexa situação fundiária urbana brasileira. Raquel Rolnik,⁹² ainda em 2007, quando foi secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, fez a seguinte constatação: 100% das cidades brasileiras com mais de 500.000 habitantes possuíam irregularidades fundiárias; 80% das cidades entre 500.000 e 100.000 também passavam pelo mesmo problema; e 30% das cidades com menos de 20.000 habitantes possuem moradores em situações de irregularidade fundiária.

Conforme identificado neste capítulo e no precedente, a irregularidade fundiária gera conflitos fundiários, e ambos se enquadram nas hipóteses de ilicitudes estruturais e conflitos estruturais, respectivamente. A regularização fundiária envolve demandas ambientais, urbanísticas, jurídicas e sociais, perfazendo complexa rede de direitos fundamentais, individuais (vida, liberdade,

⁹² ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos e Sociais (Disoc), n. 12, fev. 2006.



igualdade, segurança e propriedade) e coletivos (econômicos, sociais e culturais), como o direito à habitação e o direito à cidade. Envolve inúmeros sujeitos, como mencionado anteriormente: administração pública (da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios); pessoas jurídicas da administração pública indireta; funções essenciais à Justiça (Ministério Público e Defensoria Pública); habitantes dos imóveis ocupados, associações de moradores e organizações não governamentais que militam nos conflitos fundiários; proprietários dos imóveis ocupados; empresas prestadoras de serviços públicos essenciais, como de saneamento básico, luz, gás, telefonia e internet.

Contextualizada a complexidade objetiva e subjetiva que envolve a irregularidade fundiária urbana brasileira, é ínsita a dedução da possível adoção do compromisso significativo nos processos de saneamento desses conflitos. Observa-se que o procedimento criado pelo já mencionado país da África Meridional consagra dois dos objetivos traçados pela Lei nº 13.465/2017: a adoção da consensualidade e a promoção da cooperatividade entre Estado e sociedade.

4 POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS E O CEJUSC

Os Cejuscs vêm ao ordenamento jurídico com a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, cujo objeto descrito na ementa é a instituição da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos, em conformidade com os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, contido na Resolução nº 70/2009, renomeado para Estratégia Nacional do Poder Judiciário, nas Resoluções nº 198/2014 e nº 235/2020.

O termo política aqui não foi utilizado em sua conceituação clássica, descrita como o exercício das funções que se referem à cidade (*polis*) ou própria, qual seja, de exercício do poder e do monopólio da força em determinado território,⁹³ mas sim como uma ação estatal que busca determinada finalidade, por meio de um programa exercido pelo Estado.

Essa ação é engendrada pelo órgão de controle do Poder Judiciário (CNJ), no exercício do seu dever institucional, de planejamento e gestão da Justiça brasileira, como já foi reconhecido pelo STF no exercício de controle de constitucionalidade sobre atribuições do Conselho.⁹⁴ Uma política nacional é constituída do estudo, planejamento e fomento de determinada atividade no território nacional, visando atingir um objetivo valorado pela sociedade.

Nesse sentido, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e o seu principal instrumento operacional, o Cejusc, estão baseados na teoria da justiça multiportas, de origem estadunidense, na qual o Judiciário funciona como o gestor de um sistema com variadas formas de solução de controvérsias (portas), buscando a efetiva pacificação social.⁹⁵

⁹³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.

⁹⁴ Na ADI 4412, o Min. Gilmar Mendes, relator, explicita o papel central do CNJ na condução administrativa do Poder Judiciário: “Trata-se de uma interpretação que preserva a posição hierárquica do CNJ e sua missão de órgão formulador da política judiciária nacional [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.412-DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de novembro de 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724>. Acesso em: 3 ago. 2022).

⁹⁵ MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 39, v. esp., p. 288-311, dez. 2018.



Sob a perspectiva de tal sistema, as partes em conflito, buscando a solução para suas questões, poderão escolher ou ser direcionadas, a partir de suas predisposições para uma saída negociada ou não, entre meios consensuais ou meios adjudicatórios, para a satisfação de seus interesses.

A sistema de justiça multiportas brasileiro tem como principais marcos normativos a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Resolução nº 125/2010 do CNJ (Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos), e será abordado logo adiante.

4.1 Pressupostos, princípios e finalidades

A Resolução nº 125/2010 prescreveu em seus considerandos os pressupostos sobre os quais se erigiu o projeto para a ação desejada. O compromisso com a eficiência operacional e a responsabilidade social do Poder Judiciário, reconhecidos no planejamento estratégico consubstanciado na Resolução nº 70/2009, levaram o CNJ a empreender uma estratégia para a concretização do princípio constitucional de acesso à justiça, que foi visado, para além da vertente formal, em sua materialização, por meio do acesso à ordem jurídica justa. Da conjugação dos fatores anteriormente identificados, concretiza-se no Brasil um sistema de justiça multiportas.

4.1.1 Eficiência operacional e responsabilidade social

Dentre as premissas para a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, chamam a atenção a eficiência operacional e a responsabilidade social, como pressupostos orientadores da criação da política de solução adequada de conflitos.

Eficiência é princípio constitucional da administração pública, explicitado no artigo 37, caput, da Constituição, que não constava da redação original do texto, vindo ao ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Referida emenda trouxe a primeira reforma constitucional administrativa,

incluindo conceitos de administração pública gerencial (responsável),⁹⁶ em contraponto à ideia de administração pública burocrática.⁹⁷

A administração pública gerencial vem ao Brasil pelo transplante de teorias de administração das grandes corporações para o ambiente estatal, e é implementada sob indicação dos organismos multilaterais, com origem na tradição anglo-saxã e estadunidense.⁹⁸ Essa teoria se propõe a promover a gestão pública pela maximização da eficiência, dotando-se de ferramentas como o planejamento estratégico, indutor da chamada administração por objetivos, baseada em diagnóstico, planejamento, execução do plano, aferição de resultados e premiação por desempenho.⁹⁹

A eficiência é vinculada à atividade estatal diversas vezes na Constituição, cujos exemplos são: qualidade dos serviços públicos (artigo 37, § 3º, I); controle interno da administração pública (artigo 74, II); atividades de segurança pública (artigo 144, § 7º).

Observa-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, teve como sua grande inovação a criação do CNJ, como órgão de controle e gestão do Judiciário, em uma iniciativa claramente inspirada nas reformas constitucionais administrativas, implementando medidas de administração pública gerencial para o referido Poder.

⁹⁶ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”). **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 187-203, jan./mar. 2013.

⁹⁷ O Min. Menezes Direito, em artigo comentando a Emenda Constitucional nº 19/1998, menciona o histórico das reformas administrativas pelas quais passou o país, em citação ao relator do projeto na Câmara: “E o relator da reforma, na Câmara dos Deputados, o Sr. Deputado Moreira Franco, recordou em seu relatório que o Brasil teve a sua primeira reforma administrativa com o Presidente Getúlio Vargas, que padronizou a administração de material, introduziu a concepção de orçamento como plano de administração e mudou a administração de pessoal, criando o famoso DASP, com a finalidade de fomentar critérios de recrutamento e aprimoramento do pessoal. No Governo do Presidente Castello Branco, elaborou-se uma nova reforma da administração pública, tendo como eixo o Decreto-lei nº 200/67” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 11, n. 1, p. 1-98, jan./jul. 1999).

⁹⁸ PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁹⁹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”). **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 187-203, jan./mar. 2013.



Um contraponto à administração pública gerencial é a administração societal, que se afasta do modelo especular corporativo e enfoca o controle e a participação social. Segundo essa teoria, as políticas públicas devem ser construídas com foco nas demandas locais e com ampla participação da população. Não há uma preocupação imediata com a gestão dos recursos e a estrutura organizacional.

Aparentemente, o projeto constituinte chileno, recentemente rejeitado pela população daquele país, era um exemplo da instituição de uma gestão pública societal, com o reconhecimento do país como um Estado plurinacional, cujo 1º artigo assim determina:

Artículo 1

1. Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico.

2. Se constituye como una república solidaria. Su democracia es inclusiva y paritaria. Reconoce como valores intrínsecos e irrenunciables la dignidad, la libertad, la igualdad sustantiva de los seres humanos y su relación indisoluble con la naturaleza.¹⁰⁰

No caso da Resolução nº 125/2010, fica clara a adoção de um modelo gerencial de administração pública, já que, no primeiro dos considerandos, expressamente se identifica o pressuposto da eficiência operacional. Esta, por sua vez, está prescrita como um objetivo do Poder Judiciário, sedimentado no planejamento estratégico conduzido pelo CNJ, conforme publicado em sua Resolução nº 70/2009.

Ocorre que o segundo pressuposto seria a responsabilidade social e vem relativizar, ou temperar, o ímpeto gerencialista que impulsiona as reformas administrativas e a gestão pública brasileira. Dado o contexto da reforma administrativa do Judiciário – imposta pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que, por sua vez, e sob a perspectiva gerencialista, criou o chamado órgão de controle da Justiça do Brasil, qual seja, o CNJ –, o termo adotado, “responsabilidade social”, tem sua gênese e seu desenvolvimento no mundo corporativo.

Tal termo surge em meados do século passado (XX), vinculado ao direcionamento da atividade empresarial, ligando-se à ideia de assistencialismo,

¹⁰⁰ CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. 2022. Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.



filantropismo e marketing social. No início deste século (XXI), alcança as organizações públicas e não governamentais.¹⁰¹

O termo parece se afeioar melhor ao âmbito no qual foi criado, o da atividade privada, da ciência da administração. É que o vocábulo responsabilidade tem acepção própria no direito, remetendo ao dever jurídico de arcar com prestação positiva ou negativa, com a qual o sujeito tenha acordado, ou seja, a assunção de um dever jurídico.¹⁰²

Não é por acaso que o termo responsabilidade social tem sua definição mais conhecida no Brasil em uma norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para controle de qualidade de processos na certificação ISO 26000. A NBR 16001:2012 assim define responsabilidade social:

Responsabilidade de uma organização pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente, por meio de um comportamento ético e transparente que:

- Contribua para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e o bem-estar da sociedade;
- Leve em consideração as expectativas das partes interessadas;
- Esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com as normas internacionais de comportamento, e
- Esteja integrada em toda a organização e seja praticada em suas relações.

NOTA 1: Atividades incluem produtos, serviços e processos.

NOTA 2: Relações referem-se às atividades da organização dentro do escopo do sistema de gestão da responsabilidade social e da cadeia de valor.

NOTA 3: Adaptada da ANBT NBR ISO 26000:2010.¹⁰³

Aparentemente, o conceito, vindo da ciência da administração e consolidado em procedimentos de certificação de processos, se traduziria para o direito na ideia de funcionalização ou da atribuição de função social, como norteadora da almejada eficácia.

Vale ressaltar que tanto o conceito de responsabilidade social (da administração) quanto o da funcionalização do direito se emolduram em uma tendência consequencialista. Esta, voltada para uma visão prospectiva, visa ao

¹⁰¹ EIDT, Elise Cristina; CALGARO, Rosane. Responsabilidade social universitária: histórico e complexidade implícitos na constituição do conceito. **Avaliação** (Revista de Avaliação do Ensino Superior), Campinas, SP; Sorocaba, v. 26, n. 1, p. 89-111, mar. 2021.

¹⁰² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualização Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹⁰³ INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **Institucional**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 29 ago. 2022.

atingimento de efeitos vislumbrados, ante a miríade de resultados possíveis, permitindo-se questionar se a funcionalização não é apenas a tentativa de controle de resultados dos fenômenos sociais, pela sua premonição.

Sob essa perspectiva, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos busca a eficiência operacional, dirigida pela função social desempenhada pelo Poder Judiciário, como condutor da missão de dizer o direito e promover a pacificação social.

Daí decorre que a mencionada política pública, embalada pela eficiência devidamente funcionalizada, se prontifica a atingir os objetivos seguintes: garantia de acesso à justiça, pela implementação de um sistema multipistas de solução de conflitos.

4.1.2 Direito fundamental de acesso à justiça, formal e material

O acesso à justiça está prescrito como direito fundamental no artigo 5º da Constituição, inciso XXXV, vedando que a lei exclua de submissão ao Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. Daí em diante, praticamente todos os demais incisos do rol de 79 que perfazem o artigo 5º tratarão de alguma garantia ligada ao acesso à justiça e ao processo, descrevendo, permitindo, limitando ou impedindo a ação do Poder Judiciário. São exemplos: o conjunto de dispositivos que concretizam o devido processo legal; os incisos que regulamentam o direito penal material e formal; as limitações à extradição; os remédios constitucionais; a assistência judiciária integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; e a razoável duração do processo.

Assim, observa-se que mais da metade dos incisos do artigo que delimita os direitos e as liberdades individuais trata do acesso à justiça, como liberdade do ser humano, mas também como limitação ao Estado, tudo em garantia da vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, parâmetros indicados pelo constituinte no caput do artigo 5º.

É decorrência da existência do Estado Democrático de Direito, monopolizador do exercício da violência em sociedade, que haja um Judiciário responsável por dizer, nos casos concretos, o que é o direito. Ocorre que a

amplitude ou a limitação do exercício do acesso ao Judiciário vão definir o que se entende por acesso à justiça.

A existência do Poder Judiciário, como órgão de exercício do monopólio estatal na jurisdição, deve garantir que haja: acesso formal ao sistema de aplicação do direito; regular processamento, com efetiva participação isonômica das partes que serão submetidas à decisão; e que suas decisões permitam a concretização dos direitos por elas declarados.¹⁰⁴

A definição de acesso à justiça está prescrita na obra homônima de Mauro Cappelletti e Bryant Garth,¹⁰⁵ descrevendo os autores as ondas renovatórias de acesso à justiça, quais sejam: a garantia de acesso isonômico à Justiça, por meio de subvenção aos que não disponham de meios para custeá-la, consubstanciada na ideia de assistência judiciária gratuita; o exercício da jurisdição sobre a tutela dos direitos difusos e coletivos; a concretização da acepção material de acesso à Justiça, garantindo que haja efetiva participação das partes no processo e que as decisões produzam os efeitos materiais necessários à garantia dos direitos submetidos à decisão judicial.

Ainda no primeiro capítulo da mencionada obra, Cappelletti e Garth fazem afirmação que se alinha ao estudado nesta dissertação. Dizem eles sobre a necessidade de que o acesso à justiça ocorra não só pelas vias ordinárias do exercício estatal de tal poder, mas também por caminhos alternativos, que privilegiam os efeitos concretos do direito material, ganhando em efetividade social. Faz-se necessário compreender os acontecimentos sob a ótica de outras ciências sociais, para assim, garantir de forma ampla o acesso à justiça.¹⁰⁶

No contexto apresentado, que busca a ampliação, assim como o aprofundamento do acesso à justiça, compreende-se que a prestação jurisdicional é apenas um dos caminhos para atingir tal desiderato. Assim, é possível concretizar o ideal de uma democracia plena, na qual as lesões ou ameaças aos direitos realmente não se afastem, em hipótese alguma, da

¹⁰⁴ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do ambiente e do consumidor. BDJur, 1996.

¹⁰⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

¹⁰⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.





necessária solução para o conflito, em forma adjudicada, mas, principalmente, pela manutenção da comunicação entre os envolvidos, em meios que lhes permitam o protagonismo no trato e a satisfação de seus interesses, promovendo verdadeira pacificação social.

4.1.3 Sistema de justiça multiportas

Em 1975, em uma conferência de advogados e magistrados estadunidenses, o professor da Faculdade de Direito de Harvard, Frank Sanders, lançou a ideia de um sistema de justiça multiportas (Multi-Door Courthouse).¹⁰⁷

No modelo, que foi amplamente divulgado nos Estados Unidos e implementado em alguns estados (Nova Jersey, Washington D.C., entre outros), o tribunal ou fórum funcionaria como um centro de recepção dos cidadãos, para triagem e direcionamento ao meio de solução de conflitos adequado à questão trazida, havendo valorização dos meios alternativos de solução de conflitos.

O professor Sanders estabelece a estrutura que deve existir para a implementação de um sistema de justiça multiportas: a adoção de meios alternativos de solução de conflitos como forma institucional de acesso à justiça; a triagem, por um profissional qualificado, do caso apresentado, para o direcionamento do adequado método de solução para a questão posta; formação de profissionais capacitados para a aplicação de cada método de solução de conflitos; uma política pública que adote os meios alternativos de solução de conflitos e divulgue à sociedade seus benefícios.¹⁰⁸

No Brasil, a reforma administrativa do Judiciário, trazida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, criando o CNJ, permitiu, a partir da visão gerencialista inerente às reformas administrativas constitucionais pelas quais o país passou, o diagnóstico e a implementação de projetos para o aprimoramento do exercício do direito de acesso à justiça.

¹⁰⁷ ALMEIDA, Rafael Alves de; CRESPO, Tania Almeida, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

¹⁰⁸ ALMEIDA, Rafael Alves de; CRESPO, Tania Almeida, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal**

Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.





Em 2006, o CNJ lançou o Movimento pela Conciliação, tendo sido criado o Dia Nacional pela Conciliação, data estabelecida em 8 de dezembro. Em 27 de fevereiro de 2007, foi publicada pelo CNJ a Recomendação nº 8/2007, com a seguinte ementa: “Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação”. Ainda em 2007, sob a gestão da ministra Ellen Gracie, foi promovida a primeira Semana Nacional da Conciliação e a campanha Conciliar é Legal. De lá para cá, todos os anos têm se mantido em pleno funcionamento tais projetos.

Na esteira do sucesso atingido pelos projetos descritos, em conjunto com a necessidade de se ampliar o acesso formal e garantir o acesso material ao sistema de justiça, vem ao ordenamento jurídico a Resolução nº 125/2010 do CNJ, que cria a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, cuja maior ferramenta de implementação são os Cejuscs.

No ano de 2015, três leis tiveram importantes mudanças, intensificando as políticas nacionais pela solução alternativa de conflitos, quais sejam: o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2005), que explicitou a função dos Cejuscs em seu artigo 165; a reforma da Lei de Arbitragem (Lei nº 13.129/2005), que indicou hipóteses de arbitragem para a administração pública, ampliou os poderes dos juízos arbitrais, explicitando a tutela cautelar arbitral e criando a carta arbitral, entre outras mudanças; e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2005), que sistematizou a mediação e conciliação no ordenamento jurídico pátrio.

Da conjugação das mudanças normativas identificadas, temos a criação de um sistema de justiça multiportas no Brasil, como fortalecimentos dos meios alternativos de solução de conflitos. A instituição da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos por meio do órgão responsável pelo planejamento, gestão e fiscalização do Poder Judiciário, o CNJ, aliada às medidas para a concretização da mencionada política, tem demonstrado a evolução do acesso à justiça por meio das ferramentas de saneamento

negociado de contendas, tal qual explanado ano após ano nos relatórios *Justiça em números*,¹⁰⁹ publicados pelo CNJ.

4.2 Estrutura da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos e normatização do Cejusc

Logo após os considerandos da Resolução nº 125/2010, em seus 19 artigos, o normativo trata: no Capítulo I, Da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses; e, no Capítulo II, Das atribuições do CNJ. O Capítulo III, Das atribuições dos tribunais, está dividido em seções: a Seção I aborda os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec); a Seção II dispõe sobre os Cejuscs; a Seção III trata dos conciliadores e mediadores; a Seção III-A discorre sobre os fóruns de coordenadores de núcleos; a Seção III-B refere-se às câmaras privadas de conciliação e mediação. A seguir, temos o Capítulo IV, que versa sobre o Portal da Conciliação; e, finalizando o texto da norma, as disposições finais. Ainda existem dois anexos: Disposições Curriculares e Código de Ética de Mediadores e Conciliadores Judiciais.

Os sete primeiros artigos desenvolvem os temas propostos nos Capítulos I, II, e Seção I do Capítulo III, traçando as bases da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, e as responsabilidades dos órgãos de gestão da política, CNJ, tribunais e Nupemecs.

Logo no primeiro artigo é estipulada tendência de meta para a política criada ou uma quase meta. Explicando, o normatizador estipulou que a mencionada política pública é “tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”.¹¹⁰

O parágrafo único do mesmo dispositivo atribui aos órgãos judiciários a função de preterir a solução adjudicada à tentativa de uma resolução negociada para o conflito. Para isso, indicam a mediação e a conciliação como as formas

¹⁰⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*— Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf> Acessado em 29 de out 2022.

¹¹⁰ 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. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 6 dez. 2022.

ordinárias para atingir tal desiderato, remetendo ao Código de Processo Civil e à Lei de Mediação, em seus dispositivos que regulamentam a necessidade de audiências prévias para a proposição de saneamento consensual da contenda. Aqui se observa uma atitude de convocação dos magistrados, dada a sua condução do processo, à implementação ordinária de processos de solução consensual, ainda que a questão já esteja posta com pedido formal de aplicação da decisão adjudicativa.

No artigo 2º, fundamentando a disposição na boa prestação do serviço público e na disseminação da cultura de pacificação social, foram estipulados pressupostos para o desenvolvimento das medidas de implementação da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses: “I – centralização das estruturas judiciárias; II – adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; III – acompanhamento estatístico específico”.¹¹¹

É de se observar que a centralização das estruturas judiciárias e a formação e o treinamento de servidores, conciliadores e mediadores são a reiteração dos pressupostos para a criação de centros de justiça multiportas, como já identificado, como descrição do idealizador do projeto Frank Sanders.¹¹² Já a mensuração e o tratamento estatístico se alinham bem com as reformas administrativas brasileiras, fundadas no gerencialismo administrativista, visando medir, para diagnosticar e aprimorar os mecanismos de justiça consensual.

O artigo seguinte indica que o CNJ “auxiliará os tribunais na organização dos serviços mencionados no art. 1º, podendo ser firmadas parcerias com entidades públicas e privadas [...]”.¹¹³ Trata-se de um dispositivo truncado na sua parte inicial, uma vez que, como órgão controlador do Judiciário e propositor da política pública, seu papel não é de mero auxiliar, e sim de cocriador e

¹¹¹ 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. Brasília, DF: CNJ, [2021].

¹¹² ALMEIDA, Rafael Alves de; CRESPO, Tania Almeida, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

¹¹³ 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. Brasília, DF: CNJ, [2021].



regulamentador das formas e práticas a serem adotadas pelos tribunais, sendo o mero auxílio papel deveras acanhado frente à missão que o constituinte atribuiu ao referido Conselho.

Na segunda parte do dispositivo, aparece uma ideia muito importante para a moderna gestão pública, que é a busca de cooperatividade nos próprios órgãos públicos e nas entidades privadas, visando à implementação eficiente e abrangente da mediação e conciliação. Como já explanado, a cooperatividade será abordada no próximo capítulo desta dissertação.

Os artigos 4º, 5º e 6º tratam do papel do CNJ. Já no primeiro destes, parece haver uma correção da apontada inconsistência do artigo 3º, descrevendo como atribuição do Conselho a organização do programa, objetivando o incentivo à autocomposição, explicitando a função gerencial do órgão. No seguinte (art. 5º), é reforçada a cooperatividade na execução da política pública, sendo nominado o conjunto de órgãos do Judiciário como uma rede composta por entidades públicas e privadas, ressaltando o papel das instituições de ensino.

O derradeiro artigo desse capítulo (art. 6º) enumera funções do Conselho para implementação da rede cooperativa, ensejando o rol de ações cuja concretização é imprescindível ao sucesso nacional da mencionada política. As funções envolvem: o estímulo aos tribunais e magistrados; o desenvolvimento dos mediadores, conciliadores e demais agentes da consensualidade; e o incentivo à adoção dos métodos autocompositivos às funções essenciais à Justiça e à iniciativa privada, como parte da rede de entidades participantes das medidas autocompositivas.

Em relação aos tribunais e magistrados, as medidas são: estipulação de diretrizes para a implementação da política pública para os tribunais; consideração de que as atividades autocompositivas promovidas pelos magistrados sejam avaliadas para a promoção por merecimento; e monitoramento dos Cejuscs, para avaliação e aperfeiçoamento das atividades prestadas. Quanto aos agentes da consensualidade, prescreve o dispositivo sobre currículo de formação dos profissionais, ações de capacitação desses agentes, criação de um código de ética e estipulação de parâmetros remuneratórios para mediadores.



Já para os órgãos auxiliares da Justiça e a sociedade, são elencadas as seguintes providências: busca de cooperação por parte de órgãos públicos, como instituições públicas e privadas de ensino e escolas da magistratura, com atribuição para a inserção de disciplinas no currículo educacional, visando à disseminação da cultura de solução pacífica de conflitos; promoção do estímulo à participação nos Cejuscs da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), das Defensorias Públicas, das Procuradorias e do Ministério Público; atuação em entes públicos para que adiram à conciliação, principalmente em matérias sedimentadas pela jurisprudência; e atuação em empresas públicas e privadas, assim como agências reguladoras, para que incluam métodos autocompositivos como parâmetros para a solução de conflitos, criando um selo de qualidade para o reconhecimento de tais iniciativas como produtoras de resultados comprovados.

O Capítulo III remete às atribuições dos tribunais, dispondo a seção inicial (art. 7º) sobre os Nupemecs. Estes serão coordenados por magistrados, compondo-se dos últimos, ainda que aposentados, assim como de servidores, preferencialmente com atividades afetas à autocomposição.

Os Nupemecs são os órgãos de execução, no âmbito dos tribunais, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos. São eles os responsáveis pela aplicação dos parâmetros indicados pelo Conselho e seus normativos, pela concretização das estruturas de execução dessa política, tudo alinhado às peculiaridades inerentes a cada ramo da Justiça, assim como de cada uma das unidades da federação na qual exercem suas funções.

Incumbe ainda aos Nupemecs, nos seus espectros de atuação, iniciar os contatos para a criação da rede social de implementação da política da consensualidade e pacificação social, promovendo a cooperatividade entre entes públicos e privados, instituições de ensino e órgãos auxiliares da Justiça.

Nos parágrafos do artigo 7º, houve a especificação de algumas obrigações dos tribunais, como a comunicação ao CNJ da criação dos Nupemecs. Outra questão relevante foi a possibilidade de os núcleos incentivarem a criação de centros comunitários de solução de conflitos, alheios à estrutura dos Cejuscs e com esses inconfundíveis.

No tratamento dos conciliadores e mediadores, houve a estipulação de cadastramento de tais agentes ou a utilização do cadastro criado pelo Conselho, quando forem vinculados às câmaras privadas de mediação e conciliação. Da leitura dos §§ 3º e 4º, fica a impressão de que se deu pouca importância para a atividade de conciliador e mediador, dada a possibilidade de a atividade ser desenvolvida como trabalho voluntário ou de auxiliares da Justiça, sendo a profissionalização excepcional para os casos em que haja escassez de conciliadores e mediadores.

Não se está a defender que necessariamente os conciliadores pertençam ao quadro de servidores públicos; no entanto, a informalidade no exercício funcional pode remeter à ideia de despreocupação com o efetivo exercício da atividade. Talvez fosse mais adequado permitir que fossem conciliadores e mediadores apenas aqueles que o fizessem profissionalmente, como servidores públicos ou de modo privado, pelas respectivas câmaras. A experiência do trabalho voluntário pode ser muito rica para quem a exerce com comprometimento, mas extremamente deletéria para o serviço público prestado quando não se reveste de tal característica.

Nos §§ 6º e 7º do artigo 7º, foram estipuladas limitações à atividade de conciliadores e mediadores, aplicando-lhes as regras de suspeição e impedimento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015, art. 148, II). Além disso, prescreveu-se a vedação de os conciliadores e mediadores prestarem patrocínio, assessoria ou representação a qualquer das partes de um conflito no qual eles tenham atuado em tal condição, por até um ano da última audiência de que tenham participado.

4.2.1 Estrutura do Cejusc

A primeira questão, quando se fala em estrutura, é a localização espacial, o prédio no qual será instalado o Cejusc. Ordinariamente, ocorre a instalação em um imóvel do tribunal ao qual pertence tal órgão. No entanto, dada a criação da chamada rede que integra a política nacional de solução de conflitos, pode haver convênios para a instalação em prédios públicos de outros entes, ou até mesmo em prédios particulares.

No estado de São Paulo, como exemplo, é tarefa do juiz coordenador do Cejusc encontrar o imóvel adequado, entabular negociações e conduzir o processo até a instalação ou assinatura do convênio, caso o prédio não pertença ao Poder Judiciário. O Nupemec do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem um roteiro para a instalação, que deve ser seguido pelos magistrados responsáveis. Na normativa do referido tribunal, há estipulação para que o prédio escolhido permita a devida acomodação de setores pré-processuais, processuais e de cidadania, e que seja devidamente dimensionado para atender a população, levando em consideração o quantitativo populacional a ser atendido.

No caso da instalação em imóveis que não pertençam ao TJSP, o ente público ou privado deverá assumir, por meio do convênio, a responsabilidade pela manutenção do espaço, arcando com despesas de limpeza, material de expediente, serviço de vigilância, água, luz, telefone, entre outras inerentes à manutenção do prédio em condições de comportar tal serviço público.

A Resolução nº 125/2010 fez a previsão de criação de Cejuscs itinerantes. Na Resolução nº 141/2020 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, há expressa menção à possibilidade de funcionamento itinerante do Cejusc, sendo necessária, nesse caso, a estrutura para a mobilização do órgão, a fim de alcançar as localidades nas quais devam ocorrer as seções.

Segundo as normas do TJSP, o juiz coordenador, após o processo de escolha do imóvel, será responsável pela criação da sua equipe de mediadores e conciliadores. Para tanto, deve publicar edital ou utilizar outro meio de publicação, selecionando colaboradores que preencham os requisitos estipulados pela Resolução nº 125/2010 do CNJ. Pode o juiz promover a seleção por meio do cadastro do TJSP, caso entenda ser a melhor opção. Encerrada a lista, esta será encaminhada para o Nupemec.

Deve ainda o juiz fazer a indicação do servidor que exercerá a função de gestor do Cejusc, que, por sua vez, deverá possuir perfil funcional compatível com a atribuição. Encerradas essas etapas, o juiz coordenador do Cejusc oficiará ao presidente do TJSP pela instalação, informando o cumprimento das etapas antecedentes, sendo o pedido submetido ao desembargador coordenador do



Nupemec, que, por sua vez, o encaminhará para a apreciação do Conselho Superior da Magistratura.

4.2.2 O funcionamento do Cejusc

Na forma da Resolução nº 125/2010 do CNJ, os Cejuscs são centros de orientação aos cidadãos, além da primordial função de promover mediações e conciliações. As informações e orientações têm por finalidade promover a compreensão da população do melhor caminho a ser tomado para a solução do conflito apresentado, indicando os prós e contras de soluções adjudicadas e negociadas.

Fatores como a gravidade do conflito, a espécie de direito sobre o qual há a disputa, a proximidade e longevidade da relação interpessoal com o outro ou os outros participantes do conflito são importantes para a definição da melhor técnica utilizada, tudo dentro da ideia de uma justiça multiportas.

As seções de mediação e conciliação no Cejusc se dividem em pré-processuais e processuais. Como se deduz pela nomenclatura, as primeiras ocorrem antes da instauração de uma relação processual, havendo a iniciativa de uma ou ambas as partes de buscarem o Cejusc para o auxílio na solução da questão. Já a segunda decorre dos comandos legais, previstos no Código de Processo Civil e na Lei de Mediação, traduzindo-se na audiência prévia de conciliação e mediação.

Conforme exemplo dado por Maurício Morais Tonin,¹¹⁴ as mediações e conciliações podem ocorrer a qualquer tempo no curso do processo, em primeira ou segunda instância, inclusive nos tribunais superiores. Recentemente, em uma ação originária no STF, o ministro Luiz Fux promoveu seção de mediação. A questão posta era complexa e tinha por objeto a captação de águas do Rio Paraíba do Sul pelo estado de São Paulo. Ocorre que o referido rio atravessa os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, tendo o último ajuizado a ação que questionava a captação, alegando prejuízos à sua população. Esse caso demonstra como a busca por soluções negociadas pode ocorrer em qualquer

¹¹⁴ TONIN, Maurício Morais. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de**

conflitos envolvendo o poder público. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.



instância e com interesses de magnitude variada, já que, no caso exposto, estamos falando dos três estados mais populosos da federação, assim como das maiores economias. Em disputa estava uma necessidade básica humana, o suprimento de água, assim como todas as repercussões ambientais decorrentes da captação de água.

4.2.3 Conciliadores e mediadores

O CNJ, tal qual disposto na Resolução nº 125/2010, determinou que os mediadores e conciliadores, para exercerem sua função nos Cejuscs, devem ser capacitados por curso teórico e prático que siga as diretrizes regulamentares previstas no anexo da mencionada resolução. Ademais do curso de formação, deverão os conciliadores e mediadores passar por cursos de atualização, além da constante avaliação dos usuários.

Também foi editado pelo Conselho, em anexo à dita resolução, um código de ética para os facilitadores das técnicas autocompositivas. Já quanto à remuneração, será fixada por ato do respectivo tribunal, em respeito aos parâmetros estabelecidos pela Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, com confirmação do plenário.

O curso de formação está estruturado em dois módulos: o teórico, com 40 horas de duração, e o prático, que varia de 60 a 100 horas. O primeiro módulo abordará a teoria sobre as linhas técnico-metodológicas de mediação e conciliação, assim como a simulação da prática. Os temas gerais abordados são: panorama histórico e legislação; Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos; cultura da paz; Teoria da Comunicação e dos Jogos; Teoria do Conflito; negociação, conciliação e mediação; áreas de utilização dos meios autocompositivos; interdisciplinaridade; e o papel do facilitador e sua relação com os envolvidos na contenda. O participante deve ter frequência integral no módulo teórico e entregar um relatório ao final do curso, como requisitos de aprovação. Cumpridos os requisitos, receberá a declaração de conclusão do módulo, estando habilitado para iniciar a parte prática do curso.

O módulo prático ou estágio supervisionado consiste na aplicação da teoria em seções reais de mediação e conciliação, acompanhadas da supervisão



docente. O aluno desempenhará, necessariamente, três funções: observar; conciliar ou mediar; e conciliar ou mediar. Deverá produzir um relatório ao final de cada seção em que desempenhar uma das tarefas, abordando suas impressões e a aplicação das técnicas. Há a possibilidade de estágio autossupervisionado, quando assim permitir o Nupemec, nos casos de insuficiência de equipe para promover o acompanhamento do aluno. Cumpridos os requisitos, será o aluno certificado, estando apto a desenvolver a conciliação e a mediação no Judiciário.

Há também os cursos de capacitação de instrutores, cuja inscrição é franqueada para aqueles que tenham idade mínima de 21 anos, tenham concluído curso superior e já exerçam a conciliação ou mediação por dois anos.

O Código de Ética dos Mediadores e Conciliadores Judiciais é dividido em três partes: princípios e garantias da conciliação e mediação; regras do procedimento; e responsabilidades e sanções aplicáveis aos conciliadores e mediadores.

Os princípios são: confidencialidade, que tem seu sigilo relativizado por expressa autorização das partes, violação da ordem pública ou leis, sendo vedada a atuação como advogado dos envolvidos ou testemunha em caso que verse sobre a questão facilitada; decisão informada, quanto aos direitos das partes, aos fatos e às consequências; manutenção de formação continuada; imparcialidade, se mantendo indiferente a preferências e valores próprios ou das partes; respeito às leis e à ordem pública; empoderamento das partes, para que a partir da experiência aprendam a solucionar por si mesmas eventuais conflitos futuros; validação mútua, permitindo às partes, por meio do recíproco reconhecimento como seres humanos, a percepção do mérito na atenção e no respeito.

As regras para a conduta em conciliação e mediação, visando à boa condução dos trabalhos, ao envolvimento das partes e à pacificação social, são: informação das partes; autonomia da vontade; descomprometimento com o resultado, evitando acordos forçados; assistência técnica facultativa às partes, de comum acordo, quando assim decidirem; e compreensão do método e dos objetivos da conciliação e da mediação, permitindo a realização, quando for o caso, de um acordo proveitoso e exequível pelas partes.



Ao final do código de ética, estão dispostas as responsabilidades e sanções aplicáveis aos conciliadores e mediadores, descrevendo de início a atribuição dos tribunais em cadastrar e descadastrar mediadores e conciliadores. Os conciliadores e mediadores firmarão compromisso escrito de seguir as normas éticas da função e de se submeter às orientações do juiz coordenador da unidade na qual desempenhem suas atividades.

É responsabilidade dos conciliadores e mediadores providenciar local no qual os advogados possam cumprir com suas prerrogativas descritas no Código de Ética e Disciplina da OAB. Aplicam-se aos mediadores e conciliadores os impedimentos e as suspeições aplicáveis aos juízes, devendo a cessão ser imediatamente suspensa e designado substituto quando constatada essa situação. Deve o conciliador e mediador informar com antecedência a impossibilidade de participar das audiências e lhe é vedado prestar serviço de qualquer espécie aos envolvidos em processo sob a sua facilitação.

A condenação criminal e o descumprimento dos princípios e das regras do código de ética implicam exclusão do cadastro e impossibilidade de atuar na função em qualquer órgão do Judiciário. Qualquer pessoa pode representar ao juiz coordenador, em tendo conhecimento da prática de ato proscrito aos mediadores e conciliadores, para que seja apurada a responsabilidade e sejam tomadas as providências cabíveis.



5 CONSENSUALIDADE, COOPERATIVIDADE E O CEJUSC FUNDIÁRIO

O contexto das cidades brasileiras é de urbanização parcial ou, até mesmo, desurbanização, comparando-se com os padrões urbanísticos contemporâneos. Isso se dá seja pela insuficiência de habitação popular em número que atenda a demanda, seja pelas constantes omissões dos municípios em relação ao dever de promover o regular ordenamento do solo, por meio de política de planejamento, execução e fiscalização do cumprimento das funções sociais da cidade.

A urbanização é a criação de cidades, de agrupamentos urbanos nos quais as pessoas vivam e desenvolvam suas faculdades humanas, em ambiente no qual haja estrutura que o permita. Os objetivos do artigo 2º do Estatuto da Cidade são um mínimo para que se chegue à condição de cidade urbanizada, entendida como a cidade sustentável, com moradias dignas, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, com gestão democrática e cooperativa entre habitantes, governantes e organizações empresariais e da sociedade civil.

Sob essa perspectiva, mesmo passados mais de 20 anos da criação do Estatuto da Cidade, dificilmente encontraremos uma cidade no Brasil que atenda esses princípios básicos de crescimento e desenvolvimento urbano. Ante o quadro apresentado, não seria outra a consequência: um ambiente no qual o conflito fundiário urbano nas grandes e médias cidades seja recorrente e nas pequenas haja um completo descaso em torno de tal questão, com exemplos de intensa degradação urbana, como já mencionado em estudo de Raquel Rolnik.¹¹⁵

Nesse contexto, a regularização fundiária não poderia deixar de tratar a solução dos conflitos fundiários, como explicitado anteriormente nesta dissertação, introduzindo, dentre seus objetivos, fundamentos de solução consensual de conflitos e de processos cooperativos entre os envolvidos, para o completo saneamento dos vícios de urbanização, permitindo que seja possível

¹¹⁵ ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos e Sociais (Disoc), n. 12, fev. 2006.

reencaminhar o desenvolvimento das áreas sob conflito fundiário, para os parâmetros almejados no Estatuto da Cidade e nos planos diretores municipais.

Partindo da previsão feita na Lei nº 13.465/2013, de utilização do Cejusc para a solução consensual de conflitos fundiários no âmbito da Reurb, em cotejo com os propósitos traçados na mesma lei, serão abordadas as experiências de três Cejuscs Fundiários. Desse modo, serão expostos suas estruturas e seu funcionamento, para, então, avaliar a sua conformação e eficiência na concretização dos requisitos de consensualidade e cooperatividade para a síntese de conflitos fundiários urbanos.

Para tanto, foram feitas entrevistas de avaliação qualitativa, com magistrados dos três tribunais de justiça, diretamente ligados à solução de conflitos pela terra, à atividade de regularização fundiária e aos Cejuscs Fundiários. Os entrevistados falaram sobre: histórico, processo de criação e recursos utilizados para o Cejusc; estatísticas, quando existentes; questões urbanísticas e ambientais nos processos de Reurb no Cejusc; contribuições das partes envolvidas nos conflitos; e suas visões sobre a Reurb e os meios consensuais de solução de conflitos.

Como já mencionado na introdução desta dissertação, foram selecionados os três Cejuscs, apesar de existirem experiências com Cejuscs destinados a questões fundiárias em outros tribunais, a exemplo do que ocorre no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Piauí, assim como da experiência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que criou órgão para tratar diretamente da regularização fundiária, por meio do programa Lar Legal.

Os programas escolhidos, do TJPR, TJTO e TJBA, assim restaram tanto pelas suas localizações geográficas, um em cada região do país (Sul, Norte e Nordeste), quanto pelas peculiaridades organizacionais de cada um.

O programa do TJPR é coordenado e executado por um órgão criado junto à segunda instância, gerido por um desembargador, buscando a solução do conflito, para, depois, em uma segunda fase, tratar da regularização fundiária em outro órgão. No Tocantins, o Cejusc está sendo criado por indução, constatada tal necessidade pela experiência com o programa de regularização fundiária do TJTO, que despertou para a importância de um órgão próprio para a promoção da consensualidade nas relações fundiárias. Já o caso da Bahia



funciona com uma estrutura diversa, estando o Cejusc vinculado à Vara de Registros Públicos de Salvador, em uma das maiores cidades do Brasil, com complexa organização fundiária.

No TJPR, foram entrevistados o desembargador Fernando Prazeres, que exerce a presidência da Comissão de Conflitos Fundiários e coordena o Cejusc Fundiário, e o juiz Ricardo Piovesan, que atua com competência exclusiva para os processos de jurisdição voluntária que promovem Reurb-S no Programa Moradia Legal, junto ao qual também há um Cejusc, denominado Cejusc Moradia Legal, coordenado pelo mesmo magistrado.

No TJTO foram entrevistados a assessora de regularização fundiária Lorena Alves de Sousa, que atua no Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref) há quatro anos, e o juiz Océlio Nobre, que assessorou a presidência do TJTO durante a criação e implementação do Nupref e a instalação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos Ambientais e Fundiários (Cejuscaf), tendo sido o referido magistrado o proponente da criação dos dois projetos.

No estado da Bahia, foi entrevistado o juiz Gilberto Bahia, titular da Vara de Registros Públicos de Salvador. Foi ele o idealizador e proponente do Cejusc Fundiário, atuando como coordenador do órgão da capital baiana, tendo surgido tal ideia a partir dos reiterados conflitos fundiários postos à apreciação do juízo de Registros Públicos.

5.1 O Cejusc Fundiário do TJPR

A questão da regularização fundiária no TJPR é tratada em uma estrutura multiorgânica, que pode ensejar a participação da Comissão de Conflitos Fundiários e seu respectivo Cejusc Fundiário e do Programa Moradia Legal e do Cejusc Moradia Legal, todos diretamente vinculados aos órgãos de gestão do TJPR.

À Comissão de Conflitos Fundiários, que é composta por três desembargadores, três juízes de direito e um secretário, estando sob a presidência do desembargador Fernando Prazeres, compete a manutenção de diálogos intergovernamentais, com municípios, movimentos sociais, Defensoria



Pública, visitas às ocupações, relatórios e facilitação da comunicação com os envolvidos. Já o Cejusc Fundiário efetivamente promoverá os procedimentos de mediação, contatos para o diálogo e comparecimento às audiências (que, por vezes, se sucederão), aplicação de métodos negociais e auxílio na solução do conflito.

Tal estrutura foi criada em 2019, após demanda da Superintendência Geral do Diálogo e Interação Social (SUDIS), órgão do Governo do Estado do Paraná, e da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), para que o Poder Judiciário promovesse a solução pacífica de conflitos fundiários coletivos, evitando ações de desocupação que colocassem em risco a população vulnerável.

O fato que despertou a atenção para a necessidade de um tratamento específico do tema foi a reintegração de posse de um imóvel rural. Nesse episódio, houve violência e confronto entre os ocupantes e as forças policiais, tendo as famílias que ocupavam o imóvel sido levadas para a beira de uma rodovia e lá deixadas, com os poucos pertences que foi possível resgatar.

Em entrevista concedida pelo desembargador Fernando Prazeres, que faz as visitas técnicas às ocupações, na condição de representante da Comissão de Conflitos Fundiários, desde a sua criação, e coordena o Cejusc Fundiário, o magistrado assim relatou sobre os fatos que desencadearam a criação desses órgãos:

[...] no segundo semestre de 2019, se não me engano foi setembro ou outubro de 2019, foi concedida uma desocupação, no cumprimento de uma liminar de reintegração de posse, aqui no Paraná, que foi bastante violenta. Deu confronto das pessoas que estavam ocupando a área com a polícia militar, enfim, essas pessoas quando elas foram desalojadas, elas simplesmente foram colocadas na beira de uma estrada, elas foram alojadas na beira de uma estrada e acabaram acampando ali, nesses barracos de lona preta, e ficaram numa situação bastante precária.¹¹⁶

A Comissão de Conflitos Fundiários está diretamente vinculada à presidência do TJPR, sendo o Cejusc Fundiário ligado à segunda vice-presidência. Os dois órgãos atuam exclusivamente em conflitos fundiários coletivos, processuais, de primeira e segunda instâncias, ou pré-processuais.

¹¹⁶ Entrevista concedida pelo desembargador Fernando Prazeres, por videoconferência, em 1º de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

A Comissão de Conflitos Fundiários tem suas atribuições, organização e funcionamento traçados em Regimento Interno, cujos objetivos são: promover a pacificação social e encontrar soluções consensuais para conflitos fundiários coletivos com efetividade, celeridade e economia. Entre suas atribuições, estão: realizar visitas técnicas nas áreas de conflito e relatar tal ato; fazer a interlocução entre o juízo da ação na qual tramita o processo, se for o caso, e o Cejusc Fundiário; interagir com outros poderes e órgãos públicos cujas atribuições perpassem pela solução de conflitos fundiários, Executivo e Legislativo, estadual e municipal, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos.

Os procedimentos da Comissão estão descritos em atos administrativos internos. Podem demandar ação da Comissão de Conflitos Fundiários: o magistrado que esteja processando caso de conflito fundiário coletivo, as partes e os interessados, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os movimentos sociais, entre outros.

Uma vez provocada a Comissão, passa-se a uma fase preliminar, de apreciação da pertinência do conflito às atribuições desse órgão. Isso porque a Comissão só atua em conflitos fundiários coletivos, sendo que os demais devem ser direcionados ao Cejusc Cível.

Havendo o juízo positivo de pertinência, será agendada uma visita técnica à área de conflito, que será comunicada ao juízo de origem do processo, em se tratando de conflito judicializado. Este providenciará a intimação das partes, da Defensoria Pública, do Ministério Público, do município no qual se situa o imóvel e, a depender do caso, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e das Companhias de Habitação e SUDIS, órgãos do governo do estado. Caso não haja a comprovação da cientificação eletrônica de algum dos intimados, deverá ser feito contato telefônico para tanto. Concluídas as intimações, a Secretaria da Comissão de Conflitos Fundiários fará uma reunião virtual com o juiz da causa, convidando-o para acompanhar a visita.

Entre 7 e 10 dias antes da data da visita, a Comissão contatará todos os envolvidos, para esclarecimentos sobre a visita técnica, saneamento de dúvidas, confirmação de presença e identificação de lideranças que auxiliarão na comunicação com a comunidade de ocupantes sobre e durante a visita.



Na data da visita, a Comissão é representada por magistrados, servidores do TJPR e estagiários, acompanhados dos representantes dos órgãos públicos e demais intimados para a visita. A equipe identificará os moradores, visitará os logradouros públicos e as residências, fazendo documentação fotográfica, para o posterior preenchimento do relatório. Serão constatadas as condições de habitabilidade das casas e a existência de serviços públicos essenciais, assim como colhidos relatos sobre a ocupação, como tempo, motivação, dificuldades enfrentadas e expectativas.

A equipe é orientada quanto ao comportamento a ser adotado durante a visita, objetivando o estabelecimento de comunicação confiável, em acordo com os objetivos consensuais da visita, evitando ações que causem mal-estar ou desconforto para os moradores. À medida que a visita vai acontecendo, as partes são convidadas à reflexão sobre possíveis soluções para o conflito, encaminhando-as para a criação de possibilidades, que serão melhor exploradas durante as audiências de mediação.

Ao final da visita, os participantes são informados do relatório que será produzido a partir dos fatos e dados colhidos durante a visita. O relatório descreverá o imóvel ocupado e as habitações, as principais constatações da visita e as alegações dos ocupantes. Será dada ênfase às questões de vulnerabilidade humana identificadas, especialmente sobre crianças, gestantes, idosos e enfermos, bem como sobre o atendimento por serviços públicos, como saneamento básico e energia elétrica. Do relatório constará recomendações, quais sejam: o congelamento da ocupação, para evitar que ocorra sua expansão; a colocação de placas no local, com identificação da existência de litígio e do número do processo, se for o caso; a recomendação da audiência de mediação fundiária; a paralisação e proibição de obras; a manutenção de áreas verdes, buscando a preservação da natureza eventualmente existente; caso seja indicada a desocupação, deverão ser observados os procedimentos descritos na Nota Técnica nº 1/2022,¹¹⁷ da Comissão de Conflitos Fundiários.

¹¹⁷ PARANÁ. Tribunal de Justiça. Comissão de Conflitos Fundiários. **Nota Técnica nº 1/2022**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/57363984/58857401/Nota+003.pdf/e21048b4-07b3-0aee-ba57-83ec466516a4>. Acesso em: 25 out. 2022.

A mencionada Nota Técnica explica melhor conceitos e procedimentos para a condução dos trabalhos de pacificação social em conflitos fundiários coletivos, reconhecendo a complexidade jurídica que perfaz tais contendas e ressaltando a importância de conhecer o conflito social de fundo, mais abrangente e que contém em si os fatores que poderão levar à solução da questão. As ocupações envolvem direitos individuais, como a posse e a propriedade, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, prestações asseguradas constitucionalmente a todos, em uma promessa ainda distante para a população vulnerável.

A Nota Técnica reconhece a desocupação como última alternativa, indicando a alienação do imóvel diretamente aos ocupantes ou a aquisição pelo estado ou município, para a promoção de regular habitação aos ocupantes.

Ao final, em sendo o caso de desocupação, são traçados parâmetros para a sua execução, com a finalidade de proteger a população vulnerável, sendo eles: designação de audiência pública ou reunião preparatória, com os ocupantes e seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, autoridades municipais, órgãos de assistência social, movimentos sociais, associações de moradores, autoridades policiais, órgãos estaduais, entre outros; prévio cadastramento e obrigatória inclusão das famílias em programas de habitação; realocação das famílias em locais previamente designados pelo estado ou município; cronograma razoável de desocupação, caso ela ocorra voluntariamente; colocação de placas, cercas ou muros na área desocupada, evitando novas ocupações; sendo o imóvel agrário, observância de eventual safra por colher, promovendo a desocupação apenas após a colheita; vedação de operações surpresa, durante feriados, dias festivos, finais de semana, noite, dias de muito frio ou chuva; retirada prévia dos hipervulneráveis; disponibilização de ônibus para o transporte das pessoas e caminhões para o transporte dos pertences, às custas do município ou do autor da ação; presença de policiais do sexo feminino; identificação devida de todos os agentes públicos envolvidos; e gravação do processo de desocupação pelo oficial de justiça.

Em recente inspeção feita pela Corregedoria Nacional de Justiça no TJPR, foi ressaltada a importância do trabalho que vem sendo feito pela Comissão de Conflitos Fundiários e pelo Cejusc Fundiário do Tribunal.¹¹⁸

A relevância do trabalho feito pela Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR ultrapassou as divisas do estado e foi utilizada como parâmetro para recente decisão do STF, na ADPF nº 828. Nessa ação, de autoria coletiva de partidos políticos e movimentos sociais pelo direito de habitação, se discute a suspensão das ações judiciais que pleiteiam a desocupação de imóveis e os despejos durante a pandemia de Covid-19. A primeira cautelar, parcialmente concedida, impediu que fossem ordenadas desocupações e despejos durante a crise sanitária que abateu o mundo e o Brasil, suspendendo os processos com tais pedidos que estavam em curso.

Observa-se que o ministro Roberto Barroso, relator da ação, ao decidir na quarta tutela provisória, já em regime de transição, visando à retomada dos julgamentos das ações possessórias coletivas cuja decisão original do ministro implicou a suspensão do andamento, ordenou que os tribunais de justiça e tribunais regionais federais, adotando explicitamente o modelo da Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, criem comissões nos mesmos moldes:

II.2.1. Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais

19. As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

[...]

21. Quanto ao tema, este Relator tomou conhecimento de um modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça

¹¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório de Inspeção Ordinária**. Insp. 0002299-08.2022.2.00.0000 Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; Portaria n. 31, de 7 de abril de 2022; Portaria n. 33, de 11 de abril de 2022; Portaria n. 36, de 28 de abril de 2022. Data: de 16 a 20 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/#2667-tribunal-de-justica-do-estado-do-parana>. Acesso em: 9 nov. 2022.



do Estado do Paraná – TJPR [10]. Criada em 23 de outubro de 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários (CFF) do TJPR (comissão.fundiarios@tjpr.jus.br) tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial. O objetivo principal do órgão, composto por três juizes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa.¹¹⁹

A decisão também orientou que fossem adotados procedimentos criados no âmbito da Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, especificamente na já mencionada Nota Técnica nº 1/2022, para a promoção de desocupações, quando forem necessárias, de forma pacífica e ordenada.

A utilização dos métodos parametrizados pela Comissão de Conflitos Fundiários, em âmbito nacional, por meio da decisão monocrática já referendada pelo plenário do STF, para a retomada dos julgamentos das ações possessórias coletivas, é um forte indicador da eficiência na realização de seus objetivos, atingida pelo órgão criado pelo TJPR, que promove a consensualidade e a cooperatividade em suas ações institucionais.

Da entrevista com o desembargador Fernando Prazeres, foi possível identificar a possibilidade do desenvolvimento de atividade cooperativa e consensual no deslinde das complexas questões fundiárias existentes em nosso país. Dado que o magistrado está presente no projeto desde o seu nascedouro, suas constatações permitem melhor compreender a importante função desempenhada pela Comissão.

No início, os procedimentos descritos no regimento da Comissão eram integralmente desempenhados pelo entrevistado (contato inicial com os ocupantes, visitas, entrevistas com os moradores, relatórios). Com a boa repercussão dos trabalhos, foi possível sensibilizar o presidente do Tribunal para a melhoria na estrutura humana da Comissão e para a criação do Cejusc

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF**. Decisão Monocrática. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 de outubro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Fundiário. O direcionamento de recursos foi se revertendo em trabalhos cada vez mais significativos.

Foram estabelecidos contatos com movimentos sociais ligados à ocupação de terras, órgãos públicos que trabalham com questões fundiárias urbanas e rurais, Ministério Público e Defensoria Pública, o que implicou a criação de uma rede de discussão e cooperação para a solução de conflitos fundiários. Quanto aos movimentos sociais que costumam participar das discussões na Comissão, os mais relevantes são o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o MTST, o Movimento Popular por Moradia (MPM), estes de abrangência nacional, além de outros movimentos locais.

O desembargador relatou ainda que hoje a maioria dos conflitos tratados pela Comissão são urbanos. Ademais, com a pandemia, mesmo municípios pequenos têm passado por conflitos fundiários coletivos, e ainda existe um grande represamento de ações de reintegração envolvendo conflitos fundiários coletivos no âmbito do estado do Paraná, em decorrência das decisões suspensivas de tais ações na ADPF nº 828. Tal fato pode aumentar em muito o trabalho da Comissão, dado que existem 184 processos em tal situação no Tribunal.

Indicou o desembargador entrevistado ter percebido uma diferença das condições de vida presentes em ocupações urbanas e rurais. Nestas, dificilmente são encontradas condições de miséria, já que são compostas de agricultores que perderam suas terras ou filhos de agricultores que não têm condições de comprar terras. Logo que ocupam, passam a criar animais e plantar para o próprio sustento, o que permite que não passem fome e se mantenham com condições mais dignas, com trabalho e alimentação. Já as ocupações urbanas são compostas de grande densidade de pessoas em áreas relativamente pequenas, nas quais a condição de miserabilidade é perceptível. O entrevistado relatou que, com as visitas feitas pela Comissão, tem identificado que as histórias de vida se repetem entre os ocupantes urbanos: na maioria passaram por conflitos familiares e foram obrigados a deixar a casa, sofreram despejos ou já viviam em outras ocupações de terras por não possuírem habitação.

Da experiência de mais de três anos, tendo atuado em aproximadamente 100 casos de conflitos fundiários coletivos, o entrevistado ressaltou a importância de se tratar o déficit habitacional brasileiro, fator que vulnera a população, que busca nas ocupações o exercício do direito constitucional à habitação.

Relatou o desembargador sobre a ativa participação da Defensoria Pública e do Ministério Público, assim como dos órgãos do estado do Paraná e da maioria dos municípios que possuem em seu território ocupações de imóveis urbanos. Desde o início da Comissão, a Defensoria Pública e a Promotoria têm sido provocadoras de ações da Comissão, bem como participado das visitas às áreas ocupadas.

Ao final, o magistrado desmistificou ideias sobre as ocupações serem feitas por pessoas violentas ou perigosas, lembrando que são pessoas em busca de moradia. Relatou a experiência que está tendo de, por meio da Comissão e do Cejusc Fundiário, retribuir à sociedade, com trabalho, a gratidão que tem pela vida que lhe trouxe à condição de magistrado. E relatou suas impressões pessoais de mais de três anos visitando ocupações urbanas e rurais, das condições precárias nas quais seres humanos vivem, no grande impacto que causa o trabalho direto com a população vulnerável em busca de habitação, tendo narrado a história da Cibele, de 3 anos:

Me chamou atenção a primeira visita que eu fiz, que marcou o resto da minha vida, que marcou a vida de todos aqui no gabinete da comissão, foi uma visita que eu fiz, quando cheguei no local, pessoas como te falei, estavam acampadas na beira da estrada, em barracos de lona preta, naquela situação extremamente precária, e uma menininha veio conversar comigo. A Cibele, na época, tinha 3 anos de idade e ela presta um depoimento para mim, que, assim, é bastante significativo, sabe? O que ela fala, resume todo esse drama social que nós vemos nessas ocupações, desses conflitos fundiários. Ela foi despejada quando tinha 3 anos de idade, foi despejada, ela tinha um jegue, ela perdeu o jegue, ela perdeu umas frutinhas que ela gostava, que ela tinha, perdeu a casa e a coisa que mais entristeceu ela naquele momento, naquele dia, foi que ela perdeu a camiseta do Brasil que ela tinha, que ela disse que ficou enterrada lá.¹²⁰

A Comissão de Conflitos Fundiários elencou alguns casos de sucesso na solução de conflitos dessa natureza. Um deles ocorreu no município de

¹²⁰ Entrevista concedida pelo desembargador Fernando Prazeres, por videoconferência, em 1º de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

Almirante Tamandaré, da região metropolitana de Curitiba. Nesse conflito, foram ajuizadas ações de usucapião especial pelos ocupantes, no ano de 1996, e de reintegração de posse, pelos proprietários, no ano de 1998. O trânsito em julgado se deu em 2020, com o deferimento da reintegração de posse. Ante a impossibilidade fática de fazer cumprir a decisão proferida pela segunda instância, o juiz da causa requereu a intervenção da Comissão, em maio de 2022.

A visita técnica ocorreu no dia 30 do mesmo mês. Foram feitas duas reuniões entre ocupantes e proprietários, tendo a última ocorrido em agosto de 2022. As partes chegaram a um acordo, e os ocupantes negociaram preço para o pagamento aos proprietários da gleba, colocando fim a uma disputa que levou mais de 20 anos para receber uma decisão adjudicada que não era passível de cumprimento. Por outro lado, foi alcançada uma decisão consensual em menos de 4 meses após a intervenção da Comissão e a condução para esse caminho. Dentre outros casos, chamou a atenção a intervenção da Comissão de Conflitos Fundiários na Ocupação Bubas, no município de Foz do Iguaçu, na qual vivem aproximadamente 10 mil pessoas, naquela que é a maior ocupação urbana do Paraná e, provavelmente, da Região Sul do Brasil. Os proprietários ajuizaram ação de reintegração de posse em 2013; tendo sido negado seu pedido, entraram com ação indenizatória contra o estado do Paraná, fundada na ocupação irregular de seu imóvel.

Em 2021, a Comissão de Conflitos Fundiários passou a conduzir o processo de mediação. Em sua entrevista, o desembargador Fernando narrou uma situação pré-catastrófica, de 10 mil pessoas vivendo em barracos de madeira em meio a chuvas fortes e ligações clandestinas de eletricidade.

Dada a complexidade da Ocupação Bubas, participaram do processo de mediação, além da Associação de Moradores, da Defensoria Pública e do Ministério Público, o município de Foz do Iguaçu, o governo do estado do Paraná, a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) e a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel), entre outros entes. Após um acordo mediado pela Comissão, foi firmado um negócio jurídico processual, atribuindo responsabilidade a cada um dos agentes. Atualmente a Ocupação Bubas está



na próxima fase do Programa de Regularização Fundiária conduzido pelo TJPR, o Moradia Legal.

Uma vez solucionada a questão fundiária coletiva, há um segundo órgão que tratará especificamente da Reurb, denominado Programa Moradia Legal, que é gerido por um desembargador, hoje o desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto, e tem como coordenador um juiz de direito, hoje o juiz Ricardo Piovesan. Nessa fase da regularização fundiária, também há uma instância de solução consensual de conflitos, denominada Cejusc Moradia Legal, que fica incumbida de solucionar conflitos surgidos durante o processo de Reurb.

O Moradia Legal foi instituído pela presidência do Tribunal e pela Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ), pelo Provimento Conjunto nº 2/2020, publicado no Diário do Judiciário do Estado do Paraná no dia 31 de julho de 2020, edição nº 2.789,¹²¹ e se dedica exclusivamente à Reurb-S, agindo por decorrência dos processos encaminhados pela Comissão de Conflitos Fundiários ou por provocação direta de interessados, associações de moradores ou do próprio município.

O Provimento determina os parâmetros para a instauração do procedimento de jurisdição voluntária de Reurb-S: ocupação sobre imóvel urbano ou urbanizável, contido em núcleo urbano informal consolidado, desde que não esteja localizado em área de risco nem seja área ocupada por comunidades tradicionais ou área de proteção ambiental impassível de ser objeto de Reurb.

Foi adotada a renda máxima familiar de 5 salários-mínimos, tal qual foi feito na legislação federal, e também foram estipulados requisitos mínimos para se reconhecer como área urbana consolidada, para enquadramento no Moradia Legal: área inserida em perímetro urbano ou zona urbana na forma da legislação (Estatuto da Cidade e plano diretor); existência de sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas; organização em quadras e lotes predominantemente edificadas; existência de construções com finalidade residencial, em sua maioria; presença de no mínimo três dos equipamentos

¹²¹ PARANÁ. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça e Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento Conjunto nº 2/2020, de 29 de julho de 2020**. Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná, 31 jul. 2020, ed. n. 2789.



urbanos elencados – drenagem de águas pluviais, esgotamento, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica e limpeza, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Foram reconhecidos como legitimados para requerer ao juízo competente a inclusão do núcleo urbano no Moradia Legal: o município; a associação de moradores, devidamente autorizada pelos representados; ou os próprios interessados.

Foi reconhecida ao Ministério Público, na forma de suas atribuições constitucionais, a atribuição de fiscalização das questões de interesse social existentes na área objeto da Reurb-S, quais sejam: apreciação do cumprimento dos requisitos urbanísticos próprios da Reurb, assim como do plano diretor urbanístico municipal; acompanhamento do cumprimento dos compromissos e da legislação ambiental; apuração de eventual responsabilidade do proprietário, do loteador e do poder público.

Ao final do procedimento, o juiz proferirá sentença, que servirá de título para o registro dos direitos reais nela reconhecidos no registro de imóveis, tanto das áreas dos beneficiários da Reurb, quanto dos imóveis públicos. Será ainda pactuado pelo município termo de compromisso para a implementação de melhorias urbanísticas, com a finalidade de promover as adequações necessárias à plena regularização da área objeto da Reurb.

O Cejusc Moradia Legal foi criado pela Portaria nº 2/2021 – Nupemec, proveniente do gabinete da segunda vice-presidência do TJPR, publicada no Diário Eletrônico do Poder Judiciário do Paraná em 11 de janeiro de 2021, edição de nº 2886.¹²²

O Cejusc se destina à mediação e conciliação de conflitos surgidos no decorrer dos processos de Reurb-S e do Programa Moradia Legal. Dentre outras disposições atinentes ao Moradia Legal, a Portaria nº 2/2021 determinou que: a coordenação do Cejusc esclareça aos representantes dos municípios interessados no programa sobre seu funcionamento; a celebração de carta de adesão com o Município interessado em participar do programa; e demais

¹²² PARANÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos Gabinete do 2º Vice-Presidente. **Portaria nº 2/2021, de 7 de janeiro de 2021.** Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná, 11 jan. 2021, ed. n. 2886.

procedimentos antes elencados, quanto ao procedimento de jurisdição voluntária para a concretização da Reurb-S.

Conforme entrevista com o juiz Ricardo Piovesan, que exerce competência para atos o Programa Moradia Legal em todo o Paraná e também é o juiz coordenador do Cejusc Moradia Legal, o programa se iniciou com a constatação da dificuldade que havia para os ocupantes de imóveis passíveis de serem regularizados por Reurb-S terem suas habitações efetivamente regularizadas.¹²³

O magistrado relatou que os municípios não promoviam a Reurb adequadamente, e isso gerava reiteradas notas devolutivas dos registradores de imóveis; que havia algumas empresas que procuravam os beneficiários para fornecer serviços de regularização fundiária e não concluíam os projetos.¹²⁴

Ciente desses fatos, o desembargador Abraham Lincoln Merheb Calixto, que já desenvolvia um projeto de regularização fundiária há oito anos, conseguiu sensibilizar a segunda vice-presidência do TJPR, que encampou a ideia e nomeou uma comissão de juristas, com a participação do magistrado entrevistado. O projeto foi subscrito pela presidência e pela CGJ, para criar o que veio a ser denominado Moradia Legal.

O Moradia Legal conta com o desembargador Abraham, como supervisor, o juiz Ricardo como coordenador, dois servidores do Judiciário e um assessor técnico. Com o sucesso do programa, a equipe está prestes a receber reforço de mais colaboradores. Já aderiram ao programa 120 municípios, tendo ocorrido entregas em aproximadamente 15 deles.

O projeto-piloto foi desenvolvido em uma comarca na qual o juiz Ricardo Piovesan exercia a magistratura, Pontal do Paraná, no litoral paranaense. Foram beneficiadas 480 famílias. Os requisitos urbanísticos elencados são observados para incluir ocupações no Moradia Legal, sendo negadas a inclusão daqueles que não possuem os requisitos mínimos, devendo o município providenciar os equipamentos urbanos necessários, antes de se promover a Reurb.

¹²³ Entrevista concedida pelo juiz Ricardo Piovesan, por videoconferência, em 8 de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

¹²⁴ Entrevista concedida pelo juiz Ricardo Piovesan, por videoconferência, em 8 de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

Ao Ministério Público coube a fiscalização dos compromissos ambientais e urbanísticos assumidos pelos municípios e pelos particulares. Segundo o juiz Ricardo Piovesan, tem havido boa cooperação do Ministério Público para a implementação do programa. Segundo ele, tem atuado o promotor de Justiça com atribuição na comarca em que o imóvel está localizado e, mesmo não havendo a vinculação exclusiva de um procurador de Justiça ou de um promotor de Justiça, a sinergia tem sido constante, para a implementação do Moradia Legal. Outros agentes que rapidamente aderem ao projeto são os concessionários de serviços públicos, como água, luz e telefonia. Logo que os imóveis estão regularizados, tais serviços passam a ser prestados.

O entrevistado relatou que boa parte das ocupações se dão sobre áreas públicas, mas que também há incidência de projetos desenvolvidos sobre loteamentos clandestinos ou irregulares e sobre áreas privadas que foram ocupadas.

Os trabalhos técnicos inerentes à Reurb são desenvolvidos pelo município, ou os próprios ocupantes contratam a empresa que confeccionará os estudos. O Moradia Legal tem um cadastro de empresas com histórico de boa conduta na prestação desses serviços, para que os ocupantes facultativamente possam contratá-las. Há um acordo com essas empresas para respeitarem um teto no orçamento apresentado. Tal medida traz segurança para os contratantes e garante maior segurança na produção de tais trabalhos. Nos casos em que os ocupantes pagam pelos serviços, o pagamento é parcelado em prestações que variam entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00, conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município.

O juiz Ricardo Piovesan lembrou a importância de os trabalhos técnicos serem desenvolvidos de forma correta e célere, evitando a circulação de informações sobre a regularização e possíveis especulações, com o aumento da ocupação, dada a valorização que a Reurb traz para a área.

Ao final da entrevista, o juiz Ricardo Piovesan relatou a experiência de exercer a magistratura de uma forma mais próxima do beneficiário do serviço prestado, o cidadão, efetivando direitos e promovendo cidadania para pessoas que passaram 10, 20 anos buscando a garantia do seu direito à habitação. Observou que, com tal garantia, era perceptível a felicidade e a esperança, e



que os ocupantes dos imóveis regularizados têm histórias parecidas, de anos buscando sanar a irregularidade de seus imóveis e de diversos percalços no caminho.

O magistrado esteve, recentemente, em um colóquio de Direito Constitucional na Loyola University of Chicago, para apresentar o Moradia Legal, tendo relatado o interesse despertado nos participantes e a possibilidade de financiamento externo para o programa.

5.2 O Cejusc Fundiário do TJTO

O estado do Tocantins, por seu Tribunal de Justiça, está sendo indutor da regularização fundiária, nos termos da Lei nº 13.465/2017. Com a criação do Nupref, pelo Provimento nº 5/2018/CGJUS/TO, da CGJ do Estado do Tocantins, de 28 de fevereiro de 2018,¹²⁵ iniciou-se a cooperação entre Judiciário, municípios, órgãos estaduais e federais ligados a questões fundiárias e ambientais e os serviços extrajudiciais de registro de imóveis.

Os objetivos do Nupref são a discussão e proposição de soluções para a transição da ilicitude para a licitude fundiária. Suas atribuições estão enumeradas no artigo 2º do Provimento: atuar em conflitos fundiários nos processos administrativos que tramitem na CGJ e com juízes corregedores permanentes; implementar medidas de otimização de suas atividades; realizar vistorias e perícias nos locais de conflito; fiscalizar a atividade de registro de imóveis, quanto à regularização fundiária, assim como promover estudos sobre o assunto; produzir projetos de regularização fundiária; prestar apoio técnico, material e operacional aos juízos nos quais corram ações fundiárias; criar estratégias de promoção da regularização fundiária e simplificar os procedimentos de regularização fundiária.

O núcleo proporciona apoio técnico, jurídico e administrativo entre os cooperados, sendo o primeiro passo para a celebração de termos de cooperação técnica entre o município interessado e o TJTO. Atualmente, dos 139 municípios

¹²⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 2/2018/CGJUS/TO, de 28 de fevereiro de 2018**. Diário Eletrônico do Judiciário, 1º mar. 2018, ed. n. 4217.



do Tocantins, 101 possuem termo de cooperação para a promoção de regularização fundiária com o auxílio do Nupref.

Para atingir seu desiderato, houve forte alocação de recursos humanos, sendo composta a equipe do Nupref de mais de 40 colaboradores, que se colocam a pensar, estruturar e concretizar medidas diretas ou indiretas de regularização fundiária. O trabalho do Nupref está baseado na participação popular, sendo que, no ano de 2022, conforme Relatório de Atividades 2021/2022 do Nupref,¹²⁶ foram realizadas 33 audiências públicas.

Outro papel diretamente ligado à função cooperativa e consensual do Nupref é a intermediação feita com os proprietários dos imóveis ocupados, mesmo que sejam eles entes públicos. O Núcleo tem facilitado a comunicação entre ocupantes, município e diversos órgãos públicos federais e do estado do Tocantins¹²⁷, tudo para viabilizar a implementação da Reurb.

No corrente ano, após cinco anos de experiência com o Nupref, com mais de 10 mil imóveis regularizados e com a expectativa de regularizar outros 28 mil no ano de 2023, constatou-se a necessidade de criar um Cejusc direcionado para o tratamento e a solução de conflitos fundiários.

O projeto desenvolvido pelo juiz Océlio Nobre, o idealizador e coordenador do Nupref, foi objeto de reuniões entre os coordenadores do Nupref e do Nupemec, de deliberações internas no TJTO, estando, atualmente, pendente de aprovação pela presidência do Tribunal, para a edição do ato de sua criação. Todo o procedimento de criação está documentado no processo administrativo SEI nº 22.0.000014041-8.¹²⁸

O Cejusc se destina à matéria fundiária e ambiental. Durante a tramitação do projeto, chegou-se à conclusão de que o tratamento conjunto dos dois assuntos traria eficiência, dada a interseção das questões atinentes aos dois temas. O órgão de consensualidade levou o nome de Cejuscaf, cujas atribuições foram assim descritas:

Art. 4º Compete ao CEJUSCAF:

¹²⁶ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. Núcleo de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários. **Relatório de Atividades 2021/2022**. 2022.

¹²⁷ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. Núcleo de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários. **Relatório de Atividades 2021/2022**. 2022.

¹²⁸ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Processo SEI nº 22.0.000014041-8**. 2022.



- I. Identificar soluções como forma de orientar os cidadãos quanto ao adequado encaminhamento dos conflitos a serem solucionados;
- II. Realizar atendimentos dos jurisdicionados para viabilizar as condições e mediações pré-processuais;
- III. Organizar mutirões de conciliação e mediação;
- IV. Incentivar ações de parceria com o Ministério Público do Tocantins (MPTO/CAOMA), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS) e os demais órgãos e instituições envolvidos direta ou indiretamente com as atividades do CEJUSC.¹²⁹

Do elenco de atribuições, para além da orientação às partes, identificação e promoção da solução de conflitos, observa-se a indução de atividade cooperativa em relação aos demais entes públicos envolvidos em conflitos fundiários e ambientais, por meio do que foi denominado como incentivo a ações de parceria. Tais ações nada mais são do que a concretização da cooperatividade entre Estado e sociedade na solução de conflitos.

O juiz Océlio Nobre relatou, em entrevista, o que motivou a criação do Cejuscaf (Cejusc Fundiário e Ambiental), explicando os conflitos existentes e a opção pelas soluções consensuais:

No decorrer da instrução do procedimento administrativo de REURB nos municípios, foram aparecendo diversos conflitos fundiários, como: sobreposição de área, documento de posse em duplicidade (disputa de posse), divergência perimetral de área, hipoteca em área com consolidação de núcleo urbano informal (loteamento irregular ou ocupação), vindo a travar o procedimento.

Inicialmente, afim de garantir o andamento do procedimento administrativo da REURB e segurança jurídica dos acordos mediante solução consensual, com subsidio no art. 34 da Lei Federal nº 13.465/17, que prevê procedimento extrajudicial de composição de conflitos através de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, pensou-se na criação de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários para dirimir conflitos relacionados à REURB.

Contudo, no decorrer das tratativas do projeto, com a participação do coordenador do NUPREF, juiz Océlio Nobre da Silva, a coordenadora do NUPEMEC, juíza Silvana Maria Parfieniuk, o magistrado de Cristalândia, Wellington Magalhães, e aprovação da corregedora-geral da Justiça, desembargadora Etelvina Maria Sampaio Felipe, expandiu-se a ideia para criação de um CEJUSC que atendesse tanto às demandas fundiárias como ambientais.

Deste modo, com o objetivo de estimular a autocomposição e fortalecer o diálogo comunitário, além de evitar a judicialização de demandas relativas à regularização ambiental e/ou fundiária no âmbito do Poder Judiciário Tocantinense, o Tribunal de Justiça do Estado (TJTO) está

¹²⁹ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Processo SEI nº 22.0.000014041-8**. 2022.





implantando o Centro Judiciário de Solução de Conflitos Ambientais e Fundiários (CEJUSCAF), que terá a coordenação do juiz Wellington Magalhães.¹³⁰

O entrevistado acredita que a complexidade das questões envolvidas na Reurb implica a necessária abordagem multidisciplinar para a regularização, sob a perspectiva sociológica, jurídica, política, e que a utilização dos meios consensuais de solução de conflitos é a forma mais célere de equacionar disputas dessa complexidade.

Segundo o juiz Océlio Nobre, a Defensoria Pública não tem participado das regularizações promovidas pelo Nupref, tampouco o Ministério Público. Nos casos em que são assumidos compromissos urbanísticos e ambientais, no âmbito da Reurb feita com a colaboração do Nupref, este indica que o município responsável pela Reurb dê ciência ao Ministério Público, para o acompanhamento da execução dos compromissos assumidos.

Quanto à participação das associações de moradores, o Nupref sempre inicia seus trabalhos nos municípios com uma audiência pública, na qual são feitos esclarecimentos aos cidadãos. Nos projetos em que o Nupref tem a parceria da Universidade Federal do Tocantins (UFTO), também é maior a participação popular. O entrevistado relatou que, nos casos em que os municípios encampam a Reurb, não demonstram grande interesse na participação popular. Quanto aos entes públicos estaduais e municipais, tem sido ampla e significativa a participação nos processos de Reurb conduzidos pelo Nupref.¹³¹

A coentrevistada, assessora de regularização fundiária Lorena Alves de Sousa, relatou a experiência transformadora que a Reurb trouxe para um bairro inteiro que foi regularizado em Guarai (TO). A ocupação existia há mais de 25 anos. Com a execução do projeto de regularização fundiária em curso, estão sendo finalizadas a pavimentação, iluminação e instalação de equipamentos públicos. A entrevistada concluiu:

A Reurb é um processo de transformação da realidade jurídica, instrumento de empoderamento social, inclusão econômica e, assim,

¹³⁰ Entrevista concedida pelo juiz Océlio Nobre, por escrito, em 15 de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

¹³¹ Entrevista concedida pelo juiz Océlio Nobre, por escrito, em 15 de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.



de resgate da cidadania, promoção da dignidade humana e da eficiência da administração pública nas questões fundiárias.¹³²

5.3 O Cejusc Fundiário do TJBA

O Cejusc Fundiário da Comarca de Salvador foi instalado no dia 21 de março de 2022, pelo Decreto Judiciário nº 107, de 13 de março de 2019, e nasce de um projeto idealizado e proposto junto à presidência do TJBA pelo juiz Gilberto Bahia, titular da Vara de Registros Públicos da Comarca de Salvador.

Ao contrário dos outros dois Cejuscs Fundiários estudados, o de Salvador está circunscrito à capital baiana, dedicando-se exclusivamente à solução de conflitos nos seus limites circunscricionais.

Dado o histórico de irregularidade fundiária no município de Salvador, o mencionado Cejusc veio à existência com tarefa audaciosa, de facilitar a solução das complexas questões que perfazem os processos judiciais e administrativos que compõem o acervo da Vara de Registros Públicos, que, naturalmente, cumula a atividade de juiz corregedor permanente dos sete registros de imóveis da capital, ou seja, ele é o responsável por fiscalizar e julgar os procedimentos administrativos e judiciais relativos às regularizações fundiárias e todos os seus instrumentos afins, como o direito de laje, a usucapião extrajudicial e o condomínio urbano simples.

Em 29 de julho de 2021, foi criada, por meio do Ato Normativo Conjunto nº 24 da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e das Corregedorias Geral de Justiça e das Comarcas do Interior, o Núcleo de Regularização e Conflitos Fundiários.¹³³ O Núcleo possui ampla representação, conforme consta no seu art. 2º:

Art. 2º O Núcleo de Regularização e Conflitos Fundiários será composto pelos seguintes membros:
I. o Corregedor Geral da Justiça;
II. o Corregedor das Comarcas do Interior;
III. um representante da Presidência do Tribunal de Justiça da Bahia;

¹³² Entrevista concedida pela assessora de regularização fundiária Lorena Alves de Sousa, por escrito, em 15 de novembro de 2022, ao autor desta dissertação.

¹³³ BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 24, de 29 de julho de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 30 jul. 2021, ed. n. 2911.

- IV. o Juiz coordenador do Núcleo Extrajudicial da CGJ;
- V. o Juiz coordenador do Núcleo Extrajudicial da CCIN;
- VI. três registradores de imóveis, sendo um deles indicados pela ARIBA (Associação de Registradores de Imóveis da Bahia);
- VII. um representante do INCRA;
- VIII. um representante da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) do Estado;
- IX. um representante da Procuradoria do Estado;
- X. um representante do Ministério Público;
- XI. um representante da Defensoria Pública;
- XII. um representante da OAB/BA;
- XIII. um representante da União dos Prefeitos da Bahia- UPB;
- XIV. um representante da FUNAI- Fundação Nacional do Índio;
- XV. um representante das comunidades tradicionais;
- XVI. dois Assessores Jurídicos.¹³⁴

O art. 4º do mencionado ato trouxe rol de atribuições do Núcleo: auxiliar nos projetos de regularização fundiária; propor medidas de otimização das atividades do núcleo voltadas para a mediação de conflitos; estudar a atividade dos registros de imóveis relacionadas à regularização fundiária; elaborar projetos de regularização fundiária em parceria com o estado e os municípios; prestar apoio técnico para ações possessórias e discriminatórias; publicar levantamento estatístico de demandas judiciais e extrajudiciais, relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo Poder Judiciário; entre outras funções.

Em agosto de 2021, foi publicado o Ato Conjunto da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e das Corregedorias Geral de Justiça e das Comarcas do Interior, Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 25, de 2 de agosto de 2021,¹³⁵ criando o Programa Regulariza Bahia, com a seguinte ementa:

Institui o Programa Regulariza Bahia, no âmbito do Poder Judiciário e dos Ofícios de Registro de Imóveis do Estado da Bahia, com a finalidade de definir, coordenar, orientar, implementar e dar celeridade às medidas relativas à regularização fundiária urbana (Reurb) e à regularização fundiária rural, bem como aprova modelos-padrões de

¹³⁴ BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 24, de 29 de julho de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 30 jul. 2021, ed. n. 2911.

¹³⁵ BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 25, de 2 de agosto de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 2 ago. 2021, ed. n. 2913.



instrumentos de regularização fundiária e dá outras providências.¹³⁶

O Ato fez previsão de quatro procedimentos administrativos, por ele englobados, para a regularização fundiária: procedimento administrativo de Reurb realizado por municípios conveniados, nos termos da Lei nº 13.465/2017; procedimento administrativo realizado pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado da Bahia (CDA), nos termos das Normas do Extrajudicial do Estado na Bahia; procedimento administrativo realizado pelo Incra, nos termos da Lei nº 4.947/1966¹³⁷ e da Lei nº 8.629/1993;¹³⁸ e procedimento de jurisdição voluntária, processado perante o juiz corregedor permanente da comarca da situação do imóvel, para regularizações fundiárias urbanas e rurais.

O ato normativo fez previsão de celebração de convênios entre os oficiais de registro de imóveis e o município de situação do imóvel, para a prática de atos de atribuição dos entes federativos pelos oficiais de registro (como confecções e expedição de CRFs) e trouxe modelos a serem utilizados para termo de adesão ao programa, de cooperação técnica e cronograma de execução. Outra importante previsão foi a realização de audiências públicas com a população envolvida nos processos de regularização fundiária.

Do ano de 2021 para 2022, houve alteração da composição dos órgãos diretores do TJBA. A partir do início da nova gestão, houve um forte direcionamento do atual corregedor-geral de Justiça, desembargador José Edivaldo Rocha Rotondano, para o tema da regularização fundiária, com visitas a outros tribunais de justiça, com intensa interação com o Nupref do TJTO, para o acompanhamento de projetos voltados para a Reurb.

¹³⁶ BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 25, de 2 de agosto de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 2 ago. 2021, ed. n. 2913.

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

Como decorrência dessas ações, foi publicado, no Diário Eletrônico do Judiciário do Estado da Bahia, edição nº 3166, de 29 de agosto de 2022, o Provimento da CGJ nº 11/2022-GESEC.¹³⁹ Pelo ato foi criado o Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref) da CGJ do Estado na Bahia, cujo art. 1º teve a seguinte redação:

Art. 1º Instituir, no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça do Estado da Bahia, o Núcleo de Regularização Fundiária, com a seguinte estrutura funcional:

I – 1 (um) Juiz de Direito, que exercerá as funções de Coordenador Geral, indicado pelo Corregedor-Geral da Justiça;

II – 1 (um) Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça, responsável pelas serventias extrajudiciais;

III – 15 (quinze) servidores cedidos pelos Municípios que firmaram convênio por meio de Termo de Cooperação Técnica. Parágrafo único. O Núcleo de Regularização Fundiária Urbana da CGJ/BA poderá contar com colaboradores (as) externos (as), bem como representantes da sociedade civil ou órgãos públicos, especialmente universidades e centros de pesquisa que prestarão auxílio técnico profissional necessário ao desenvolvimento das atividades e solução das questões apresentadas.¹⁴⁰

O ato elencou as atribuições do Nuref em seu art. 4º: elaborar projetos de regularização fundiária em parceria com os municípios; definir estratégias para promover a regularização fundiária; prestar apoio técnico e operacional aos municípios conveniados; promover discussão e participação nas reuniões solicitadas pelos municípios conveniados; proceder a estudo, monitoramento e fiscalização das atividades de registro imobiliário, nas questões relacionadas à regularização fundiária; fornecer orientação e acompanhamento das atividades dos registros imobiliários, nas questões relacionadas à regularização fundiária; intermediação da relação entre registros imobiliários e municípios conveniados.

Atualmente, observa-se que há uma aparente sobreposição de atribuições entre o Nuref e o Núcleo de Regularização de Conflitos Fundiários. Contudo, dado o papel ativo que vem sendo desempenhado pela CGJ, o Nuref apresenta um início promissor para a promoção da Reurb nos limites das

¹³⁹ BAHIA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº CGJ 11/2022-GSEC, de 24 de agosto de 2022.** Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 29 ago. 2022, ed. n. 3166.

¹⁴⁰ BAHIA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº CGJ 11/2022-GSEC, de 24 de agosto de 2022.** Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 29 ago. 2022, ed. n. 3166.



atribuições da mencionada corregedoria, ou seja, nas maiores comarcas do estado na Bahia.

Com isso, naturalmente deve haver uma integração, no âmbito da comarca de Salvador, das atividades do Nuref com as do Cejusc Fundiário de Salvador, implicando ações sinérgicas na solução de conflitos fundiários urbanos ocorridos nas Reurb de Salvador.

Em entrevista realizada com o juiz Gilberto Bahia, coordenador do referido Cejusc, ele relatou a necessidade de implementar soluções consensuais para as graves questões fundiárias que são apresentadas à Vara de Registros Públicos, levando dignidade para os ocupantes de imóveis, por meio da garantia do direito à habitação regular. Daí provieram suas ações para a criação do Cejusc. Os tramites passaram pela apresentação do projeto à Assessoria Especial I da Presidência, à Assessoria Jurídica da Presidência, para, após manifestações favoráveis dos dois órgãos, apresentar a proposta ao presidente do TJBA, que aprovou e publicou os atos de criação do órgão e designação do juiz coordenador.

A equipe é composta pelo juiz coordenador, um diretor de secretaria, um digitador e um atendente de recepção, todos do quadro do Judiciário. Sua estrutura física é composta de salas, mobiliário e área de tecnologia, que foram aproveitados de outros órgãos, com deslocamento de setores para abrir espaço para o Cejusc.

Os maiores desafios relatados são a compreensão dos agentes envolvidos sobre a superação de uma cultura de litigância. Sensibilizar os interessados, seus advogados, procuradores do município, responsáveis pelas secretarias de governo envolvidas na questão, da importância da solução consensual e de seus benefícios.

Quanto aos agentes envolvidos, o entrevistado relatou a ativa participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nas questões de regularização fundiária e, conseqüentemente, nas soluções consensuais. Por outro lado, não tem havido participação de associações de moradores, e a participação dos entes públicos tem sido mera formalidade, havendo um déficit propositivo na participação de tais entes.



Ao final da entrevista, o juiz Gilberto Bahia descreveu sua percepção do quadro de irregularidade fundiária:

O processo histórico de desenvolvimento das cidades brasileiras revela um quadro de extrema desigualdade social e de concentração de renda, compondo um cenário de fortes contrastes no ambiente construído. Esse quadro se traduz de forma visível no espaço urbano, por um lado, pela ocupação formal – caracterizada por áreas com oferta de infraestrutura, regulada pelas leis de ocupação e uso do solo e pelo mercado imobiliário – e, por outro lado, pela ocupação informal

– resultante da implantação de loteamentos clandestinos, bem como de ocupações coletivas em áreas públicas e privadas, deficientes de atributos urbanísticos – onde mora a maioria da população de baixa renda –, em decorrência, sobretudo, da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social.

Esta visão ficou bem mais nítida após assumir a titularidade da VRP e me deparar com inúmeros processos de difícil resolução e perceber que a questão fundiária remonta ao descobrimento do país, qual seja, a irregularidade na ocupação fundiária urbana e rural.¹⁴¹

Exemplificou, com um caso emblemático que existe em Salvador (BA), as dificuldades da regularização fundiária nas grandes cidades. Trata-se de uma área de 9.000.000 m², que pertence à Companhia Progresso e União Fabril da Bahia (Cia. União Fabril), tendo o entrevistado descrito a situação de irregularidade da ocupação da área com inquietude, já que milhares de famílias vivem em estado de vulnerabilidade social, sem a devida regularização da área.

5.4 O Cejusc Fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade na regularização fundiária urbana

Consenso é termo comum no léxico, indicando a adesão conjunta a uma ação ou manifestação de vontade. Aquilo que é consensual é tido como o praticado em comum acordo, e a consensualidade é a característica atribuída para um comportamento que se protraí no tempo revestido de adesão voluntária e consciente para o conjuntamente acordado, ainda que não implique uma ação concreta.

Já a cooperatividade é a ação de agir em conjunto, de empreender ação coordenada para o atingimento de determinado objetivo. É a comunhão de esforços finalisticamente determinada.

¹⁴¹ Entrevista concedida pelo juiz Gilberto Bahia, por escrito, em 11 de novembro de 2022, ao

autor desta dissertação.



Observa-se que pode haver consenso não cooperativo, como nos casos nos quais o consenso é exatamente pela interrupção de uma ação em conjunto, pela extinção de uma relação. Por outro lado, não pode haver cooperação sem consenso, dado que aquela, necessariamente, implica adesão subjetiva aliada a um comportamento direcionado para uma finalidade em comum.

A consensualidade e a cooperatividade são fatores determinantes para identificar o nível de evolução de uma democracia, tomando como parâmetro a capacidade de efetiva contribuição dos seus cidadãos para a promoção, discussão e implementação de soluções diante do grande desafio que é a organização e o desenvolvimento de uma nação.

Na Constituição, da leitura do preâmbulo, já há clara indicação da importância social da consensualidade, que se revela na passagem que reconhece como fundamento do Estado democrático a harmonia social e o comprometimento com a solução pacífica de controvérsias.

Se a harmonia social e a solução pacífica de controvérsias são parte fundamental da democracia brasileira, a consensualidade e a cooperatividade nela estão presentes, dado não existir paz social sem consenso e cooperação, considerados como adesão consciente e voluntária, acompanhada de ações em conjunto, para que sejam atingidos os resultados almejados.

Esses dois temas compõem a organização do Estado brasileiro, permeando a estrutura política e administrativa e a interação entre o público e o privado. O exercício representativo da democracia vai cedendo lugar à democracia participativa, trazendo a sociedade para o centro das discussões das matérias que regulamentam a convivência e o devir. Isso implica maior consciência e responsabilidade de cada um, assim como maior legitimidade das ações estatais, daí decorrendo a concretização da almejada justiça social. Tão importante é a importância da democracia participativa que na Câmara dos Deputados há uma Comissão de Legislação Participativa (CLP), que completou 20 anos de existência em 2021.

A Constituição Federal trouxe ao ordenamento jurídico, na forma de direitos individuais e coletivos, de colaboração, participação e fiscalização,

próximo de 30 hipóteses,¹⁴² nas quais há a participação popular no processo deliberativo e de gestão pública. Exemplos são: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, caput), o direito de informação (art. 5º, XXXIII), o direito de petição (art. 5º, XXXIV), o Tribunal do Júri e a ação popular (art. 5º, XXXVIII e LXXIII), as participações de cidadãos nos Conselhos da República, Nacional de Justiça e do Ministério Público (art. 89, VII, 103-b, XIII e 130-a, VI), as audiências públicas no Poder Legislativo (art. 58, II), entre tantas outras.

A consensualidade e a cooperatividade são sinais de uma evolução no processo que caracteriza a relação do Estado com o cidadão. Nos ditos Estados liberal e social, as ações estatais estavam fundamentadas na imperatividade e na relação de subordinação, ou seja, o Estado, na condição de guardião do bem comum, atuava unilateralmente, e bastava ao cidadão exercer seu direito de representação.

A sociedade contemporânea alerta contra eventuais ações desvirtuadas ou omissões catastróficas de seus representantes políticos, ou simplesmente para se fazer ouvir em questões de seu interesse mediato ou imediato, passou-se a reivindicar a participação direta na elaboração de políticas públicas. As mudanças promovidas a partir de tais anseios instaura um Estado tendente a relações mais equilibradas com os cidadãos, fundadas na colaboração e na consensualidade, em uma democratização da democracia, assim apresentada por Gustavo Justino de Oliveira e Cristina Schwanka.¹⁴³

Nesse contexto, um dos segmentos jurídicos nos quais a participação popular é mais perceptível é exatamente a discussão e solução de questões urbanas, no que se convencionou chamar de gestão democrática da cidade, norma consubstanciada no Estatuto da Cidade, no Estatuto da MetrÓpole e nos diversos planos diretores municipais.

¹⁴² MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 178, p. 181-194, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496910/RIL178.pdf?sequence=1&isAll o wed=y>. Acesso em: 30 out. 2022.

¹⁴³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *In*: ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 17., 2008,

Salvador. **Anais** [...]. Salvador, 2008.





Sob essa perspectiva, o ordenamento normativo urbanístico brasileiro se encontra atrelado aos princípios de consensualidade, inerente à condução de audiências públicas para a discussão e elaboração de propostas populares.

Já a cooperatividade se expressa claramente no Estatuto da MetrÓpole, ao instituir o sistema de governança interfederativa, para o planejamento e a gestão de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, envolvendo os entes federativos que compartilham o território sobre o qual está localizada a metrÓpole. Vale ressaltar que, mesmo nesse sistema, a gestão democrática, colaborativa e consensualista está presente, na figura de um Órgão deliberativo com a participação da sociedade civil.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto foi preciso ao enunciar a transição do legalismo orientador de ações estatais baseadas no poder de império, para um refazimento pós-moderno do direito administrativo. Nesse sentido, houve um forte fundamento na participação popular e em relações horizontais entre Estado e sociedade, adotando-se a cooperatividade e a consensualidade com parâmetros para o desenvolvimento das relações entre o poder público e a sociedade.¹⁴⁴

E, com essa revisão do exercício da atividade administrativa, fez-se possível o reconhecimento da ativa participação popular nos processos de desenvolvimento das relações entre o ente que governa e os governados, reconhecendo a importância da contribuição dos últimos na criação de políticas públicas alinhadas com os anseios e valores populares.

Sob esse ponto de vista se desenvolvem os objetivos caros a esta dissertação, descritos no art. 10, V, da Lei nº 13.465/2017:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:
V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; [...].¹⁴⁵

¹⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

Observa-se que uma das maiores questões da construção da vida contemporânea em sociedade, a cidade como local de desenvolvimento do ser humano, da manifestação de todas as suas possibilidades, ainda em 2022, prescinde de elementos básicos que a caracterizam como tal, causando uma enorme deficiência de urbanização, que impacta diretamente a realização do projeto pessoal de cada cidadão.

Os vícios de urbanização, cuja regularização fundiária busca sanar, incidem sobre aspectos básicos da organização de uma cidade, alijando os moradores das aglomerações humanas desurbanizadas de direitos comezinhos. A falta de saneamento básico, de espaço privado e público adequados à vida humana e acesso a equipamentos de saúde pública, como hospitais e postos de saúde, são um forte ataque à saúde dos moradores dessas localidades. A ausência de escolas, a falta ou má prestação de transporte público, as distâncias entre a cidade formal e as ocupações irregulares dificultam ou até mesmo impedem o acesso à educação. A invisibilidade social, decorrente do abandono estatal, implica inexistência de aparato de segurança pública, e, nesse vácuo deixado pelo Estado, crescem as organizações paraestatais de garantia da ordem, com instituições de segurança implantadas por grupos geralmente ligados ao tráfico de drogas e a outras atividades ilícitas.

Sem saúde, educação e segurança, os demais direitos são inatingíveis, pois não existe liberdade verdadeira em um ambiente no qual o mínimo à vida digna é algo não experimentado. A vida na sociedade moderna, complexa e interligada, pressupõe as prestações estatais básicas, para o exercício da existência humana.

O movimento estatal de reconquista dos territórios urbanos perdidos pelo descaso de seguidas gestões omissas sobre a urbanização, não será uma retomada forçada, baseada na imposição de supostos benefícios. Caso seja operada sob essa visão, o fracasso é garantido. Portas se fecharão com a chegada dos agentes públicos.

Para a reversão desse quadro, antes de promessas de supostos benefícios, necessário se faz o diálogo, a aproximação cuidadosa e atenciosa, informando e ouvindo as queixas e aspirações das comunidades excluídas. Esse movimento se baseia na consensualidade e cooperatividade, no

reconhecimento





pelo Estado de suas falhas para a garantia dos direitos que a Constituição Federal lhe incumbiu de concretizar.

Dadas as premissas anteriores, a utilização dos Cejuscs Fundiários tem se mostrado uma importante ferramenta de refazimento dos laços quebrados entre a população que habita as ocupações irregulares do território urbano e o poder público.

No exemplo do Paraná, observou-se a criação de estrutura composta de diversos órgãos, uma Comissão de Conflitos Fundiários, um Cejusc Fundiário, o Moradia Legal e o Cejusc Moradia Legal, todos na busca de implementação da pacificação social em conflitos fundiários coletivos. A Comissão desenvolve um papel de aproximação com as ocupações e de negociações multifacetadas com os diversos órgãos públicos, estaduais e municipais, permitindo a reaproximação entre o Estado omissor e a população vulnerável que compõe as ocupações. Dessa reaproximação nasce a possibilidade de se caminhar para acordos que levarão à plena regularização fundiária, em um segundo momento, com o Moradia Legal.

Pacificado o conflito fundiário, vem o trabalho físico de regularização: promover o cadastro dos moradores, implementando a Reurb social; realizar o projeto de regularização fundiária, trazendo benefícios urbanísticos e ambientais; e, finalmente, realizar a regularização jurídica, ato que possui uma simbologia única para quem se viu impedido de exercer direitos inerentes a habitação, pela insegurança da impossibilidade do exercício regular dos direitos inerentes a quem verdadeiramente funcionalizou a propriedade do imóvel. Nessa fase, o Cejusc Moradia Legal se faz presente, para a solução de eventuais conflitos, porventura surgidos, reafirmando a consensualidade e a cooperatividade.

No estado do Tocantins, após um programa de incentivo à Reurb bem-sucedido, com números expressivos em mais de quatro anos, empiricamente se chegou à conclusão de que a criação de um Cejusc Fundiário e Ambiental contribuiria para a maior eficiência dos processos de Reurb, incrementando os números já alcançados e os processos de solução consensual de conflitos. O Cejuscaf do Tocantins ainda não opera formalmente, mas a experiência do Nupref fez com o que os gestores do programa sentissem a necessidade de criar

um órgão próprio para a solução consensual de conflitos, que fatalmente é um aprofundamento na consensualidade e cooperatividade.

Na Bahia, desde a criação do Cejusc Fundiário, era premente a necessidade de imprimir tratamento consensual e colaborativo às graves questões fundiárias que compõem a realidade urbanística do município de Salvador. O Cejusc tem atuado em questões sensíveis, colocadas sob a análise da Vara de Registros Públicos.

A criação Núcleo de Regularização e Conflitos Fundiários, do Programa Regulariza Bahia e, em 2022, do Nuref, demonstram a compreensão da importância do adequado tratamento da irregularidade fundiária no estado. No conjunto, essas medidas têm um potencial incrível para o saneamento do quadro de irregularidade fundiária existente na Bahia, com especial atenção à regularização em Salvador, que, junto com a região metropolitana, abriga percentual significativo da população do estado.

Da análise das três experiências tratadas nesta dissertação, Paraná, Tocantins e Bahia, percebe-se uma tendência à valorização das soluções negociadas para a complexa questão fundiária nacional. Tais negociações partem de uma administração pública democrática, voltada para a construção de soluções em conjunto com a sociedade, em uma relação horizontal, que beneficia saídas reais e exequíveis, para a implementação da Reurb, contribuindo significativamente para a construção de cidades inclusivas e a universalização do direito à habitação.

Essa tendência, observada no presente estudo, vem fundada na ideia de cooperatividade entre Estado e sociedade e na solução consensual de conflitos. A dinâmica de uma ocupação urbana não permite a espera por decisões adjudicadas, muitas vezes alheias às reais condições vividas pelas partes envolvidas na disputa. É necessário promover a comunicação entre os proprietários das áreas ocupadas, o poder público e os ocupantes, criando, a partir da espiral dialética, soluções reais que levem à pacificação social.

6 CONCLUSÃO

O quadro de constantes conflitos fundiários no Brasil indica a necessidade de tratamento sistematizado de tais ocorrências. Em um país de baixa densidade demográfica, dada a extensa área territorial, não parece ser plausível que se perpetuem disputas pelo direito à habitação.

A Constituição, com artigos dedicados à política urbana, os Estatutos da Cidade e da Metrópole e os planos diretores municipais não foram efetivados na concretização de seus objetivos. Estes podem ser sintetizados na promessa de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o que implica habitação digna para todos, bairros servidos de serviços e equipamentos públicos assegurados no ordenamento jurídico pátrio, garantindo segurança, saúde e educação para os cidadãos. Mais do que isso, deve-se assegurar que a cidade se confirme como local no qual os seus habitantes possam exercer plena cidadania, se realizando como seres humanos, na efetividade dos direitos e das garantias constitucionalmente positivados.

Ante os fatos enunciados, o estudo do conflito como sociação permite uma visão propositiva e generativa, explicando o conflito a partir da sua recorrência, como um fenômeno inerente à vida em sociedade. Essa assertiva permite ver o conflito em termos de acontecimento recorrente e necessário ao desenvolvimento da vida em sociedade. O oposto, ou seja, a visão socialmente inorgânica do conflito, tende a intensificar as polarizações e, por consequência, a própria disputa, o que se distancia da busca por soluções rápidas e efetivas para os conflitos. Ciente do reconhecimento da contenda como forma de sociação, torna-se mais crível conduzir as partes à negociação e à síntese da questão em disputa, desenvolvendo-se, a partir desse movimento dialético, uma relação sob novas premissas.

Parece ser a visão do conflito como sociação uma premissa teórica para o desenvolvimento da política nacional de solução consensual de conflitos, que almeja o atingimento da paz social.

Sob essa perspectiva, um sistema de justiça multiportas, nos moldes propostos pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, pode atingir resultados expressivos na concretização da paz social, auxiliando no equacionamento da



crise de efetividade da prestação judicial adjudicada, que, não raro, chega tarde e, muitas das vezes, de modo inexecutável, principalmente em casos como os dos conflitos fundiários urbanos aqui estudados, envoltos em complexidade social e jurídica.

Nesse contexto, a complexidade jurídica se dá pela sensível questão da garantia do direito à habitação, que implica uma miríade de prestações estatais, para que o habitar ocorra em ambiente urbano cumpridor das suas funções sociais. E a complexidade social, por sua vez, advém do impacto negativo que a existência de tais conflitos traz para a harmônica convivência social, implicando constante violência, inerente aos processos de disputa pela terra, na qual os ocupantes precisam se valer de algum desforço para empreender o estabelecimento sobre o solo, e, por outro lado, o Estado se vale dos mesmos recursos quando da execução forçada das reintegrações de posse.

Como solução para a implementação de um sistema de justiça multipartas, veio ao ordenamento jurídico os Cejuscs. Tais órgãos promovem a recepção das partes interessadas na solução da disputa, esclarecem e informam sobre formas para o atingimento de seu desiderato. Após uma triagem dos casos apresentados, direcionam as partes para a melhor forma de solucionar a contenda apresentada, podendo ser consensual ou, até mesmo, adjudicada.

Os Cejuscs, portanto, são o ponto de contato entre a Política Nacional de Solução de Conflitos e a sociedade, tendo se multiplicado pelos diversos tribunais brasileiros em pouco mais de uma década de existência, popularizando os meios consensuais de solução de conflitos e produzindo ações reais para o implemento da pacificação social.

Em meio ao contexto apresentado, veio ao ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 13.465/2017, revogando as disposições pretéritas e apresentando um novo programa de regularização fundiária urbana. A Lei trouxe novos instrumentos de regularização fundiária, atribuindo ao município a responsabilidade pela gestão dos processos de regularização, enumerando extenso rol de legitimados e criando duas formas de regularização fundiária urbana, a Reurb-E e a Reurb-S, conforme houvesse a predominância do interesse social ou não.

Ciente do ambiente conflituoso no qual se insere a regularização fundiária, o legislador estipulou como objetivos da Reurb a promoção de solução consensual de conflitos (consensualidade) e a cooperação entre Estado e sociedade na solução de conflitos (cooperatividade). Além disso, expressamente indicou que os Cejuscs poderiam fazer as vezes de instância de solução consensual de conflitos nos projetos de Reurb, sendo o veículo para a concretização da consensualidade e cooperatividade.

A consensualidade é uma vertente contemporânea da perfectibilização do valor justiça, reconhecida assim tanto sob a perspectiva do direito adjetivo, com leis processuais recorrendo constantemente a saídas consensuais, quanto do direito subjetivo, nas diversas hipóteses de extinção de conflitos cíveis e até mesmo criminais, por meio de acordos de não persecução, transações, acordos de leniência, entre outros institutos.

Já a cooperatividade entre Estado e sociedade é uma marca da gestão pública pós-moderna, na qual o Estado se afasta do uso exclusivo do seu poder de império e passa a convidar a população a ocupar o seu lugar de direito dentro de um regime democrático, qual seja, o da participação direta. Essa expansão da democracia produz políticas públicas mais ajustadas aos anseios populares, permitindo a responsabilização da sociedade pelas decisões tomadas em conjunto com o Estado.

Sob essa perspectiva, foram estudadas três estruturas de solução consensual e cooperativa de conflitos fundiários urbanos. Os Cejuscs e núcleos de solução de conflitos e regularização fundiárias estão presentes nas propostas dos três Tribunais de Justiça, do Paraná, do Tocantins e da Bahia, sendo a construção adotada como forma de combate à irregularidade fundiária.

No primeiro caso estudado, a Comissão de Conflitos Fundiários do Paraná e seu respectivo Cejusc Fundiário, assim como o Programa Moradia Legal e seu respectivo Cejusc, observou-se a compatibilidade entre os objetivos traçados para os mencionados órgãos e os resultados apresentados.

Nos dois exemplos enumerados, Almirante Tamandaré e Bubas, dentre outros documentados, foi possível observar a subsunção dos casos tratados e das respectivas soluções implementadas aos objetivos legais de consensualidade e cooperatividade. No caso de Almirante Tamandaré, foi



solucionada em 4 meses uma disputa judicial de mais de 20 anos, com celebração de acordo entre proprietário da terra e ocupantes, para o pagamento pela propriedade adquirida.

No caso da Ocupação Bubas, a complexidade envolvida pelo grande número de ocupantes, aproximadamente 10 mil, comprovou a grande eficiência que as soluções consensuais podem atingir para o equacionamento de questões sociais complexas. O acordo envolveu os proprietários da terra, os mais de 10 mil ocupantes, o município de Foz do Iguaçu, o estado do Paraná, o Ministério Público do Estado do Paraná e a Defensoria Pública do Estado do Paraná. Além disso, a solução requereu a participação de todos os órgãos de solução de conflitos fundiários e regularização fundiária do TJPR: Comissão de Conflitos Fundiários, Cejusc Fundiário, Programa Moradia Legal e seu respectivo Cejusc. Corroborando com a conclusão da adequação das atividades dos órgãos da Justiça do Paraná a mencionada decisão tomada pelo ministro Luiz Barroso na ADPF nº 828, e já referendada pelo Plenário do STF, estabelecendo como requisito para a retomada do andamento das ações coletivas de disputa pela posse, a instalação, em todos os tribunais de justiça e tribunais regionais federais do país, de Comissões de Conflitos Fundiários, nos moldes da criada pelo TJPR. No TJTO, a criação do Cejusc, em si, é uma constatação empírica da necessidade de se valer da hipótese legal de adoção do órgão símbolo da justiça multiportas brasileira, como local adequado para a solução consensual de conflitos e para a promoção da cooperatividade entre Estado e sociedade.

Foi a partir dos casos de solução de conflitos enfrentados no decorrer das ações de regularização fundiária implementadas pelo Nuref, regularizando mais de 10 mil imóveis apenas em 2022, que se chegou à conclusão da necessidade de criação de um Cejusc Fundiário e Ambiental (Cejuscaf), para o adequado tratamento dos conflitos surgidos nos processos de Reurb geridos pelo referido núcleo.

Os processos de Reurb do Nuref são indutores de ações cooperativas entre os municípios, o estado do Tocantins, a UFTO, os ocupantes de imóveis, os proprietários de imóveis e os demais agentes envolvidos no processo de regularização fundiária. A instituição do Cejuscaf permite uma melhor

sistematização dos processos dialógicos de síntese de disputas, levando a





conclusão da sua adequação aos objetivos de promoção da consensualidade e cooperatividade na implementação da Reurb.

Já o Cejusc Fundiário da Comarca de Salvador nasce em um movimento diverso dos anteriormente abordados. Decorre da necessidade de promover solução consensual de conflitos fundiários decorrentes de um intenso processo de urbanização irregular presente em Salvador, preparado para abrigar conflitos decorrentes da Reurb, mas exercendo a consensualidade independentemente da ocorrência de processos de Reurb em Salvador.

Com a atenção dispensada pela CGJ para a Reurb, especificamente pela recente criação do Nuref, tende a crescer em importância e recorrência os programas de regularização fundiária, o que pode ampliar significativamente a ocorrência de casos a serem tratados na busca por solução consensual de conflitos no Cejusc Fundiário da Comarca de Salvador.

Quanto à cooperatividade entre Estado e sociedade, também se apresenta espaço para ações mais abrangentes, dado que a forma de ação do Nuref já implica ações cooperativas dos municípios, que celebram convênios com a CGJ, assumindo a responsabilidade de promover a Reurb.

Desse modo, o que se observa do estudo das normas criadoras dos Cejuscs sob análise, em conjunto com as entrevistas promovidas e os casos concretos apresentados, é que as estruturas criadas pelos três Tribunais de Justiça são aptas à promoção da consensualidade e da cooperatividade entre Estado e sociedade, como objetivos para concretização da regularização fundiária urbana.



REFERÊNCIAS

- A CERCA. Intérprete: Skank. Compositores: Samuel Rosa, Chico Amaral e Fernando Furtado. *In*: CALANGO. Intérprete: Skank. Rio de Janeiro: Chaos, 1994. 1 CD, faixa 5.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 2, nov. 2005.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **O direito à cidade como agenda de pesquisa**. São Paulo: Dialética, 2021. *E-book*.
- ALMEIDA, Rafael Alves de; CRESPO, Tania Almeida, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- AMADEI, Vicente de Abreu. Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/2017. *In*: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). **Regularização Fundiária**: Lei 13.465/2017. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.
- BAHIA. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº CGJ 11/2022-GSEC, de 24 de agosto de 2022**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 29 ago. 2022, ed. n. 3166.
- BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 24, de 29 de julho de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 30 jul. 2021, ed. n. 2911.
- BAHIA. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça, Corregedoria Geral de Justiça, Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Ato Conjunto da Presidência do PJBA/CGJ/CCI nº 25, de 2 de agosto de 2021**. Diário Eletrônico do Judiciário da Bahia, 2 ago. 2021, ed. n. 2913.
- BÁRBARA, Lenin Bicudo. A vida e as formas da sociologia de Simmel. **Tempo Social**, v. 26, n. 2, p. 89-107, nov. 2014.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do ambiente e do consumidor. BDJur, 1996.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora UnB, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2022.



BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de



assentamentos localizados em áreas urbanas; altera [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades; Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. DOU 25 maio 2010, seção 1, n. 98, p. 88.

BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB, Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. [2018]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 11, n. 1, p. 1-98, jan./jul. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.412-DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 18 de novembro de 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75532272>
4. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF**. Decisão Monocrática. Relator: Min. Roberto Barroso, 21 de outubro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347-DF**. Relator: Min. André Mendonça, 29 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 30 out. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.



CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”). **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 187-203, jan./mar. 2013.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. 2022. Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2022. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 19 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório de Inspeção Ordinária**. Insp. 0002299-08.2022.2.00.0000 Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; Portaria n. 31, de 7 de abril de 2022; Portaria n. 33, de 11 de abril de 2022; Portaria n. 36, de 28 de abril de 2022. Data: de 16 a 20 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/#2667-tribunal-de-justica-do-estado-do-parana>. Acesso em: 9 nov. 2022.

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. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 6 dez. 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

EIDT, Elise Cristina; CALGARO, Rosane. Responsabilidade social universitária: histórico e complexidade implícitos na constituição do conceito. **Avaliação** (Revista de Avaliação do Ensino Superior), Campinas, SP; Sorocaba, v. 26, n. 1, p. 89-111, mar. 2021.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Tradução Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. *E-book*.



GOMES, Ana Maria Ismar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 492-512, maio/ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Países**. 2022. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/#/dados/brasil>. Acesso em: 19 de nov. 2022.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **Institucional**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 29 ago. 2022.

KOZICKI, Katya; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. O “compromisso significativo” (Meaningful Engagement) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 20, n. 2, p. 267-290, 2019.

LEFEBVRE, Henri, **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 178, p. 181-194, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496910/RIL178.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 out. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Claudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; LUCA, Carolina Baracat Mokarzel de; MATUSZEWSKI, Lorrueane. **Os bens públicos e o registro de imóveis**. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2020. v. 6. (Coleção Direito Imobiliário, coord. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. **Revista da**



Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 39, v. esp., p. 288-311, dez. 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *In*: ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 17., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2008.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Comissão de Conflitos Fundiários. **Nota Técnica nº 1/2022**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/57363984/58857401/Nota+003.pdf/e21048b4-07b3-0aee-ba57-83ec466516a4>. Acesso em: 25 out. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos Gabinete do 2º Vice-Presidente. **Portaria nº 2/2021, de 7 de janeiro de 2021**. Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná, 11 jan. 2021, ed. n. 2886.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Presidência do Tribunal de Justiça e Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento Conjunto nº 2/2020, de 29 de julho de 2020**. Diário Eletrônico do Tribunal de Justiça do Paraná, 31 jul. 2020, ed. n. 2789.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In*: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Diretoria de Estudos e Sociais (Disoc), n. 12, fev. 2006.

SANCHES, Isabelle Paiva. Simmel e Goffman: uma comparação possível. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 856-872, 2011.

SANTOS, Leonardo Bis dos. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi Ciências Humanas**, v. 9, n. 2, p. 541-553, maio/ago. 2014.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

SHAPIRO, Daniel. **Além da razão**. [S. l.]: Alta Books. 2019. *E-book*.



SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualização Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. Tradução Mauro Guilherme Pinheiro Koury. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, p. 568-573, dez. 2011.

SIMMEL, George. **Cultura filosófica**. Tradução Lenin Bicudo Bárbara. São Paulo: Editora 34, 2020.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos Estudos – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)**, ed. 104, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. Núcleo de Prevenção e Resolução de Conflitos Fundiários. **Relatório de Atividades 2021/2022**. 2022.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 2/2018/CGJUS/TO, de 28 de fevereiro de 2018**. Diário Eletrônico do Judiciário, 1º mar. 2018, ed. n. 4217.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Processo SEI nº 22.0.000014041-8**. 2022.

TONIN, Mauricio Moraes. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público**. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.