

Aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária no Brasil: o caso das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos previstos pela Lei nº 13.465 de 2017

Extrajudicial resolution of disputes in land regularization process in Brazil: the case of chambers of prevention and administrative resolution of urban land conflicts in the Law 13,465/2017

Orides Mezzaroba¹
Edson Ricardo Saleme²

¹ Professor Titular em Dedicção Exclusiva nos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenador do Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1991). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Pós- Doutorado junto à Universidade de Coimbra - Portugal (2008). Pós-Doutorado no Programa de Doutorado em Administração da Universidade Nove de Julho de São Paulo (2015). Consultor e Pesquisador de Produtividade do CNPq. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Pesquisador do CNPq com o projeto de pesquisa: "O endereço da transpersonalização dos atores políticos no processo de reconstrução do modelo de Estado de Direito no Brasil". E-mail: oridesmezza@gmail.com

² Pós-doutor, Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor do Curso Stricto Sensu em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos. Membro da sociedade civil da Região Metropolitana da Baixada Santista. Consultor do IBAMA. Advogado em São Paulo. E-mail: ricasal@uol.com.br.

Resumo

Soluções extrajudiciais estão sendo aplicadas em regularizações fundiárias conflituosas com vistas a uma solução ágil e justa para a titulação dos ocupantes. A prevenção extrajudicial de conflitos está na previsão das normas processuais e urbanísticas como meio de estímulo à aplicação desses novos mecanismos. Revelam-se como fórmulas adequadas em busca da solução pacífica de controvérsias individuais ou coletivas. O objetivo deste trabalho é verificar como a legislação vigente se propõe a viabilizar moradia em situações conflituosas. Aqui também se analisa o diálogo entre as diversas fontes normativas e a conveniência da criação de uma câmara de prevenção e resolução de conflitos. Emprega-se a metodologia bibliográfica e documental e, com o desenvolvimento proposto, nas considerações finais, se evidenciará que a constituição do órgão de solução de controvérsias pela municipalidade pode ser positiva e já é realidade em determinados locais viabilizando a titulação fundiária das famílias de baixa renda.

Palavras-chave: Soluções consensuais. Mediação. Regularização fundiária. Solução de controvérsias.

Abstract

The conflicts in land settlements should be resolved in accordance with the urban laws by extrajudicial formulas of dispute settlement. The extrajudicial prevention of conflicts are a reality in Brazil and the civil and urbanistic laws are stimulating the application of these new mechanisms. They turn out to be adequate formulas for the peaceful settlement of individual or collective disputes. The objective of this paper is to verify how the current legislation proposes to make feasible the right of housing in conflicting situations. It also analyzes the dialogue between the various normative sources and the convenience of setting up a conflict prevention and resolution chamber. The bibliographic and documentary methodology is used and in the final considerations shall be discussed the convenience of a constitution of the dispute settlement body by the municipality.

Keywords: Extrajudicial solution. Mediation. Land regularization. Dispute settlements.

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária e o funcionamento das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos estabelecidos pela Lei nº13.465, de 2017³, o qual leva em consideração práticas de discussão da matéria que se destinam a titular pessoas de baixa renda e, na hipótese de conflito, buscar solução adequada por meios adequados e ágeis. A importância do meio proposto é vital para situações de complexa solução. Ele tem o fito de indicar uma alternativa legal viável para os conflitos fundiários urbanos e assim oportunizar a moradia de hipossuficientes, seja em locais de domínio público ou privado.

Com esta finalidade, no art. 34 dessa Lei existe a possibilidade de os municípios criarem câmaras administrativas, no âmbito da administração local, inclusive com a possibilidade de celebração de ajustes com o Tribunal de Justiça local, para solução de controvérsias. Seus prepostos teriam competência para dirimir conflitos relacionados à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), pela viabilização de um acordo consensual.

Busca-se, desta forma, contextualizar o desenvolvimento da política urbana, o direito à moradia e a necessidade de regularização fundiária em uma perspectiva interdisciplinar, bem como identificar como se operacionaliza a Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos, considerando que os

³ 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 n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

municípios e o Distrito Federal (DF) podem criá-las para essa finalidade, mediante mecanismo de resolução extrajudicial.

A relevância jurídico-social deste trabalho deve-se, em um primeiro momento, ao fato de a Regularização Fundiária constituir-se em instrumento de interesse fundamental para os alijados da política pública habitacional e a alternativa de uma opção mais dinâmica e condizente com a realidade, que demanda uma resposta possível e com menor morosidade para o problema da moradia. Caso isso não se materialize, mesmo diante de opções variadas indicadas pela Lei, a criação de câmaras dessa natureza remete a uma fórmula diversa em que se estabelece uma nova opção diante do processo tradicional. Naquele há a participação dos envolvidos no conflito e também confere praticidade e celeridade ao feito permitindo a construção de decisão em que os fatos sejam alvo de ampla articulação com o auxílio de profissionais legais que viabilizam essa solução.

A legalização do solo pelas diversas normas urbanísticas tornou-se uma solução às políticas públicas de integração socioespacial destinada a camadas de baixa renda. Os cadastros públicos não espelham a realidade do país, cujo número de pessoas sem habitação recrudescer, como uma realidade permanentemente vivida pela população que se encontra fora dos processos regulares de aquisição de moradia. Em face dessa realidade, o que se questiona é se a previsão normativa pode ser ou não considerada de grande valia para questões fundiárias diante da facilitação na titulação gerada pela norma, bem como se a solução alternativa de solução de controvérsias pode ser considerada positiva na regularização dos núcleos urbanos informais.

Como método, utilizou-se o procedimento analítico-descritivo, de caráter exploratório e, também, o diálogo entre fontes relacionadas ao direito processual e urbanístico. O trabalho envolveu levantamento bibliográfico e pesquisa documental sobre o tema. Devido ao exíguo tempo do marco teórico, a pesquisa, com escassa doutrina, analisa estudos voltados aos meios extrajudiciais de solução de controvérsias. As práticas institucionalizadas de mediação nos processos de regularização foram também consideradas.

A ocupação irregular do solo é gerada por fatores múltiplos que vão desde a existência de normas incompatíveis com a realidade ou ainda pela falta de políticas públicas habitacionais apropriadas a suprir a demanda existente. A Lei nº13.465, de 2017⁴, inobstante opiniões contrárias, pode ser considerada uma solução para os conflitos fundiários diante de operações destinadas a minimizar o problema de moradia, individual ou coletiva, reconhecido como um dos mais graves em decorrência do déficit habitacional brasileiro. É possível afirmar que esta norma não é ontologicamente voltada para o futuro com contornos essencialmente prospectivos. A teleologia de seus dispositivos destina-se à solução de entraves passados como meio de se garantir os nobres fins do direito fundamental à moradia, inclusive com meios extrajudiciais de solução de controvérsias.

1. Direito Humano à moradia

A regularização fundiária surgiu como fórmula para suprir a questão urbana no país. As normas urbanísticas atuais iniciando pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001⁵, e a primeira que tratou da questão fundiária Lei nº 11.977, de 2009⁶, optaram pelo reconhecimento formal das ocupações irregulares ou mesmo clandestinas

O direito à moradia consubstancia-se em direito humano fundamental e social. Está previsto constitucionalmente e sua disponibilização por meio de políticas públicas deve ser ampla, para que todos possam viver condignamente. A omissão configura violação grave à ordem social e econômica. Sua proteção é ampla no âmbito internacional ou nacional, por este motivo houve necessidade de sua inclusão de forma expressa, o que foi efetivado pela Emenda à

⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465/2017.**

⁵ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

⁶ BRASIL. **Lei n. 11.977, 07 de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

Constituição nº 26, de 2000⁷, indicando ser o direito à moradia um dos direitos sociais. As normas urbanísticas que tratam da política urbana reforçam sua importância, sobretudo para o atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Para Pinheiro e Vieira⁸ essa circunstância advém da exclusão social oriunda da sociedade consumidora atual, que incute no indivíduo o desejo de alcançar determinado *status quo* do outro. Nesse contexto, surgiria o conceito dos excluídos como pessoas que vivem marginalizadas do padrão considerado ideal, sobretudo em virtude de crises econômicas.

Diante da falta de políticas públicas e normas próprias para criação de moradias surgiram “os assentamentos urbanos informais como única alternativa de acesso à moradia para a população de baixa renda, que (sobre) vive em condições indignas, em áreas insalubres e, muitas vezes, de risco”. Sheid⁹, que se debruçou acerca do tema, infere que é possível afirmar que a especulação imobiliária é o fator mais difícil de erradicar, pois “resiste e até hoje e molda a estrutura do espaço urbano”.

O que sintetiza efetivamente o que ocorre no País, em termos de urbanização, conforme remarcou Castells, não é um simples reflexo do que seja um mecanismo de modernização das estruturas. Observa-se, na prática, o agravamento das contradições sociais inerentes ao seu modo de desenvolvimento, determinado por sua dependência específica dentro do sistema capitalista monopolista.¹⁰

Cada país possui políticas próprias de atendimento do direito à moradia digna, nas palavras de Violin e Spinicci¹¹. Esse fato tem íntima relação com a

⁷ BRASIL. **Emenda à Constituição nº 26, 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

⁸ PINHEIRO, Maria Lenir Rodrigues; VIEIRA, Ricardo Stanzola. O desenvolvimento sustentável no combate à pobreza e à exclusão social. **Revista Justiça do Direito**. v. 32, n. 2, p. 301-317. Mai./ago. 2018.

⁹ SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 83/2017, p. 423-454. Jul./Dez. 2017.

¹⁰ CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1997.

¹¹ VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdos e desafios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 109/2018, p. 93-117. Set./Out. 2018.

respectiva realidade concreta. É certo que cada sociedade tem sua própria concepção de segurança, habitabilidade e infraestrutura, por exemplo. Elas variam de acordo com a cultura, o ambiente e a disponibilidade de recursos. Uma vez definidos os parâmetros normativos, é preciso identificar o conteúdo material do direito à moradia.

Esses autores concebem ainda um entendimento amplo em termos jurídicos ao indicar que “o direito social à moradia compreende um conjunto de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações), dotadas de eficácia tanto horizontal quanto vertical.”¹²

A dimensão negativa compreende uma atuação em que a atuação do Estado busca a regularização de áreas em que ocupantes tenham posse e, desta forma, moradia digna para a família. Por este motivo, os atos regularizatórios tendem a viabilizar a titulação e respeitar a ocupação, a não ser por motivos ambientais ou outros que possam colocar em risco a integridade das pessoas. O aspecto positivo consubstancia-se em ações proativas que viabilizam o direito à moradia para pessoas de baixa renda.¹³

Significa dizer que o direito social a moradia compreende um conjunto de atos que devem ser efetivados pelo poder público, geralmente a municipalidade ou Distrito Federal, que diante de suas particularidades, pode atuar em regime de colaboração com estados e também envolver o apoio da União, sobretudo com o propósito de obter auxílio técnico. O Município tem competência para classificar, caso a caso, nos núcleos urbanos informais, as modalidades de Reurb, conforme estabelecido no art. 30, I, da Lei 13.465, de 2017¹⁴, processando, analisando e aprovando os respectivos projetos de regularização fundiária e, finalmente, emitindo a Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Concluída a Reurb no âmbito da administração local, a partir do novo marco legal, cria-se a possibilidade de registro conjunto, em ato registral único, do projeto de regularização fundiária, produto da avaliação urbanística do núcleo

¹² VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. **O direito fundamental à moradia digna**. p. 93-117.

¹³ VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. **O direito fundamental à moradia digna**.

¹⁴ BRASIL. **Lei n. 13.465, 11 de julho de 2017**.

urbano informal regularizado e da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), objetivando a constituição de direitos reais, individualmente, a cada beneficiário.

O Município tem a obrigação de buscar a regularização fundiária de áreas sob sua circunscrição em termos de licenciamento. É possível ilustrar esta obrigação diante do ocorrido na ocupação de imóvel ocioso, nas palavras de Isabel C.N. de Souza e Carolina M.P. de Castro¹⁵, em razão de conflitos fundiários urbano e a ocupação do local denominado “Pinheirinho”. Segundo as autoras, a regularização fundiária no local estava sendo objeto de apoio da União e do respectivo Estado; ao Município apenas caberia alterar o zoneamento e aprovar o licenciamento, pois a ocupação deveria estar de acordo com as prescrições ambientais e urbanísticas. No entanto, por razões desconhecidas, o Município não promoveu medidas tendentes à regularização fundiária. Nesse sentido, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública a fim de responsabilizá-lo pela omissão em tomar as medidas adequadas durante o tempo em que o terreno havia sido objeto de ocupação.

A situação acima não deixa dúvidas da importância da municipalidade no processo. Ainda se pode destacar, como notou Camargo Ferra¹⁶, que a regularização fundiária “ativa micromovimentações na economia em razão de investimentos e melhoria de imóveis e porque viabiliza acesso a financiamentos menos custosos para investimentos em pequenos negócios e na melhoria da qualidade de vida do cidadão.”

A irregularidade fundiária no Brasil, segundo ainda a autora, pode atingir dois terços das áreas urbanas. Isso certamente repercute positivamente na economia interna. Com este ponto de vista se alcança ainda o preconizado pelo Estatuto da Cidade no sentido de desenvolver atividades econômicas por meio da regularização fundiária. Ainda que esta concepção possa efetivamente ser considerada, não se pode esquecer que a implementação de políticas públicas

¹⁵ SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1-21. 2019.

¹⁶ FERRAZ, Patrícia André de Camargo. A Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 127-153.

sérias e perenes são fundamentais no processo, como ainda ressaltou Silvio Figueiredo, “não existe cidadania sem a prestação de serviços públicos.” O autor segue afirmando que “somente a vontade política e a implementação permanente com planejamento técnico e orçamentários [...] poderão corrigir os problemas legais, urbanísticos, ambientais e sociais decorrentes da irregularidade.”¹⁷

O interesse privado deve ser visto de forma secundária. Este é um elemento vital nos projetos de regularização fundiária. Nas palavras de Fonseca tudo deve se embasar em um bom projeto¹⁸:

Projetos aparentemente não articulados ou fundamentados em interesses privados foram verificados Brasil afora causando dispêndio de tempo, recursos e esforços. Poderiam ser extremamente úteis se tivessem sido fundamentados em uma norma devidamente regulamentada, com diretrizes e fixação de responsabilidades e competências claramente definidas. Essa parece ser a intenção da nova regulamentação da regularização fundiária pela legislação atual.

O direito à moradia é indispensável para a efetivação e concretização do mínimo existencial, que categoriza os bens essenciais à qualidade de vida e assim considerados pelos tribunais superiores como indispensáveis à dignidade da pessoa humana. O Município e o DF são protagonistas fundamentais nos processos de regularização fundiária e podem ter o apoio dos demais entes federativos em termos técnicos ou financeiros. Em que pese posições mais ou menos abrangentes, a Lei 13.465, de 2017¹⁹, confiou aos municípios e DF a iniciativa e consecução das diversas fases que materializam o direito à moradia por meio da regularização fundiária.

¹⁷ FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. (Coord). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 185 e ss.

¹⁸ FONSÊCA, Alysson Galvão Vasconcelos. **Direito à moradia, regularização fundiária e direito à cidade**: marcos legais de referências. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016. p. 79.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**.

2. As formas alternativas de solução de controvérsias nos processos de titulação

Um dos objetivos da publicação do Código de Processo Civil vigente foi atender as necessidades dos que buscavam uma nova realidade pautada na dinâmica da sociedade e de um aparelhamento moderno em que se pudesse obter maior agilidade às respostas dos pleitos dirigidos ao Judiciário. A busca pela efetividade do processo, bem como uma finalização em tempo adequado, estabeleceu algumas das metas em prol da publicação da *novel* codificação. É certo que os princípios basilares constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal estão incluídos entre seus pilares fundamentais e sempre devem ser observados. Pelo regramento anterior o tratamento dado a eventuais soluções de controvérsias apresentava uma visão individualista: em processos de tutela possessória a expedição de liminar, com frequência, ocorria sem audiência, para que os ocupantes fossem retirados. Em uma sociedade estável, conforme Leandro F. Bernardo²⁰ “não se pode deixar de apontar [...] que os poderes constituídos observam os ditames do sistema normativo, não deveria haver espaço para um distanciamento considerável entre a atuação da administração pública e aquela buscada perante o Judiciário.”

Em trabalho sobre a efetivação dos direitos, sobretudo para que os indivíduos mais carentes pudessem ter acesso à justiça, Cappelletti e Garth²¹ indicaram que seria necessária a superação de três barreiras ou “ondas” para efetivação desses direitos a fim de que fossem regularmente identificados como cidadãos: a primeira é a possibilidade da pessoa de baixa renda ter acesso a assistência jurídica; a segunda se caracterizaria na representação dos direitos difusos e a terceira e última a possibilidade de resolução de conflitos de forma ágil.

O instituto conciliatório foi elevado de antigo instituto que era tratado como política pública de resolução de conflitos à norma fundamental, replicando

²⁰ BERNARDO, Leonardo Ferreira. Políticas públicas e Judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 13, v. 20, n. 1, p. 250-287. Jan./Abr. 2019.

²¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

os próprios princípios e valores da Constituição Brasileira. A política em prol dos meios alternativos de solução de controvérsias ingressou taxativamente no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei 13.105, de 2015, que instituiu o Código de Processo Civil²². Logo em seu artigo 3º, §3º, trouxe a conciliação como uma de suas normas fundamentais para essa finalidade. Entre as propostas para melhoria do Judiciário, Regis Fernandes de Oliveira²³ propõe entre outras medidas “incentivar a aplicação de conciliações e arbitragens”. O autor afirma que “a eficiência deve guiar toda a administração (art. 37 da CF/88), inclusive, por óbvio, o Judiciário.”

Esse dispositivo evidenciou a relevância dos mecanismos de solução extrajudicial de conflitos para a solução dos litígios em geral. Esses procedimentos tiveram estímulos da mais importante norma processual com o intuito de que os operadores do Direito pudessem utilizá-los e assim promoverem uma justiça mais ágil e apropriada às necessidades atuais.

Entretanto, seu ápice foi alcançado em 2010, com publicação da Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça. Diante das soluções apontadas pela Resolução, pode-se incluir a mudança do paradigma de serviços judiciários, pois ela afirma expressamente que é assegurado: “a todos o direito à solução dos conflitos pelos meios adequados à sua natureza e peculiaridade”, incumbindo aos órgãos judiciários, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.²⁴

Em termos urbanísticos, Daniela C. Libório²⁵ oferece uma linha do tempo na qual, em 2004, editou-se a Resolução nº 31 do Conselho das Cidades, que

²² BRASIL. **Lei 13.105, 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

²³ OLIVEIRA, Regis Fernando. Gestão do poder judiciário: justiça, eficiência e inovação. **Revista USP**. São Paulo, n. 101, p. 129-140. Mar./abr. 2014.

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 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. Disponível em: <http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/outros/Resolucao-CNJ-125_2010.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

²⁵ LIBÓRIO, Daniela Campos. Mecanismos de resolução de conflitos fundiários urbanos: a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Org.). **Regularização fundiária**

criou o Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários. Dois anos depois, a Resolução Administrativa nº 1 direcionou esse Grupo para Conflitos Fundiários Urbanos. Apenas com a Resolução Recomendada nº 87 do Ministério das Cidades é que se instituiu a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A Resolução Recomendada nº 87 do Ministério das Cidades²⁶, já extinto pela atual administração federal, ofereceu essa hipótese e também indicou três conceitos fundamentais em termos de solução de controvérsias. O conflito fundiário estaria configurado quando houvesse disputa pela posse ou propriedade de imóveis urbanos ou mesmo impacto de empreendimentos públicos ou privados, envolvendo pessoas de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis. Como prevenção de conflitos pode-se conceber o conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna com gestão democrática das políticas urbanas, pela provisão de habitações de interesse social. Finalmente a mediação seria um processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito (instituições, órgãos públicos e sociedade civil) com o intuito de garantir a moradia digna.²⁷

A questão é enfocada por autores como Pallamolla e Azevedo²⁸ afirmando que essas novas formas:

Os defensores das formas alternativas de resolução de conflitos pretendem promover um novo modelo de justiça, que permita à comunidade reapropriar-se da gestão dos conflitos, com a intervenção de não profissionais. Esses movimentos desenvolvem sobretudo experiências de mediação em matéria penal, de vizinhança e mesmo escolar e de família, com a formação de mediadores pertencentes a diferentes profissões ou comunidades. Ao lado do modelo adjudicatório ou retributivo tradicional, passa a existir um modelo de justiça negociada, de compensação, reparadora ou restaurativa, seja no processo de decisão ou na execução das penas.

urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. São Paulo: Ed. Letras Jurídicas, 2019. p. 181-191.

²⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.** Conselho das Cidades. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx>. Acesso em: 8 out. 2019.

²⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.**

²⁸ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PALLAMOLLA, Rafaella Porciuncula. Alternativas de resolução de conflitos e justiça restaurativa no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 173-184. Mar./abr./mai. 2014.

Na perspectiva do direito fundamental, a mediação possui busca preventivamente evitar o litígio. Ela terá efetividade se houver adequado tratamento dos conflitos por meio de fórmulas estratégicas em que todas as partes envolvidas estejam devidamente representadas.

Não se pode olvidar que o processo de urbanização brasileiro trouxe conflito em sua ocorrência no âmbito social, ambiental, urbanístico, econômico. Esse encadeamento de ocorrências gerou disputas das mais variadas espécies com os grupos envolvidos. As normas publicadas e até hoje vigentes, que tratam do parcelamento do solo, não favorecem a implantação de empreendimentos de baixa renda. Estes e outros fatores contribuíram para o agravamento da questão e a necessidade de tratamentos específicos das matérias com a inserção dos mecanismos preventivos de litígio, caso este ocorra.

3. Solução de conflitos fundiários urbanos

O tratamento dos conflitos fundiários urbanos tem sido enfocado de forma a situá-los no contexto atual; em princípio, as bases desjudicializadas poderiam ser consideradas inadequadas, sobretudo por seu aspecto peculiar em tratar com posses em terrenos públicos e privados. A utilização desses mecanismos que envolvem a Administração Pública está repleta, como sublinhou Salles²⁹, de “perplexidades e controvérsias”, pois essa prática põe em xeque o modo convencional como a Administração se relaciona com o particular especialmente em matéria contratual.

Os atuais mecanismos de solução de controvérsias na visão de Didier Jr decorrem inexoravelmente do sistema institucional do Estado em que se estabelecem, assim também os meios disponíveis para pacificação de conflito. A atividade jurisdicional e as formas atuais de solução de controvérsias: autotutela, autocomposição, mediação e julgamento de conflitos por tribunais

²⁹ SALLES, Carlos Alberto. A confidencialidade possível: a Administração Pública como parte nos mecanismos alternativos de solução de controvérsias. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 1, p. 156-173. Jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/28489/20276>>. Acesso em: 8 out. 2019.

administrativos são simplesmente fórmulas propostas pelo Estado para viabilizar a prestação de maneira mais eficaz e ágil.³⁰

As denominadas soluções consensuais, muitas consideradas verdadeiras fórmulas de desjudicialização, ocorrem quando uma das partes busca sacrificar interesse individual em prol da finalização de um litígio que esteja envolvido. Isto pode ocorrer durante ou após a existência de processo judicial.

A mediação é um desses mecanismos não adversarial pelo qual se busca imparcialidade em prol da solução por meio da condução de um diálogo entre os participantes. Em obra sobre o tema, a Secretaria da Reforma do Judiciário se manifestou no sentido de que na mediação se obtém uma “resolução pacífica e de benefício mútuo, mostrando-se em harmonia com a contemporânea visão de direitos fundamentais e interdisciplinaridade que permeia o ramo do Direito Urbanístico.”³¹

Este mecanismo, como bem alerta Kazuo Watanabe³², assim como outros meios alternativos de solução de controvérsias, não são criados como solução à morosidade da justiça, mas sim fórmula adequada para lidar com os conflitos de interesses sociais. Atualmente, fazem parte do próprio processo, nas mediações intraprocessuais. Esses mecanismos também existem fora do Judiciário, pelas câmaras de arbitragem, mediação e conciliação.

A mediação como escolha, na visão de Fernanda Tartuce³³, deve-se, em princípio à existência prévia de conflito entre as partes. Nesse sentido, esse conflito “cristalizado no tempo” poderia viabilizar em um “encontro de soluções em litígios coletivos de posse ou propriedade imóvel porque costuma ser usada com proveito em conflitos complexos.”

O que efetivamente se busca é a pacificação do conflito pelo diálogo proposto e a verdade acerca do fato que gerou a situação em que as partes se

³⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. v. 1. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 74.

³¹ SAULE JUNIOR, Nelson; SARNO, Daniela Campos Liborio de. (Coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. p. 43.

³² WATANABE, Kazuo. A política do Judiciário nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (Orgs). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 1-5.

³³ TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 347.

encontram. O mediador é um terceiro imparcial que não decide, mas auxilia as partes na obtenção de um resultado que possa, conscientemente, deslindar a situação e pôr fim ao dissídio.

A regularização fundiária incutida nas diversas normas urbanísticas objetiva não somente a titulação de assentamentos irregulares, mas também resolver situações nesses locais, de forma individual ou coletiva, com fins predominantemente, mas não exclusivamente, voltados à moradia. Esta regularização não é poder-dever, mas dever-poder do Estado uma vez que envolve a concretização de direito fundamental social que, portanto, se vincula eminentemente a interesses públicos e não se conecta apenas a interesses privados pois se destina também ao bem-estar de considerável parcela da população que reside em locais caracterizados pela precariedade.³⁴

Nas palavras de Moura e Mota³⁵, não obstante a função social da propriedade já fosse encontrada em Constituições brasileiras anteriores a vigente, a inexistência de norma regulamentadora revelava verdadeira lacuna e não dotava de eficácia a norma constitucional. Somente o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001³⁶ e a Medida Provisória 2220, de 2001,³⁷ é que trouxeram alguma regulamentação. Contudo, apenas no final do presente século é que surgiu a primeira norma. Antes dela buscou-se a solução dos loteamentos clandestinos parcelamento ilegal e construções em áreas proibidas, objeto de tutela sem nenhuma eficácia. Pelo fato de serem as áreas ambientalmente frágeis objeto de ocupação pela população de baixa renda, pois são áreas sem interesse imobiliário privado, causam consequências danosas o que leva aos reassentamentos e remoções compulsórias.³⁸

³⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício. Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2315-2368. 2018.

³⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício. **Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil.**

³⁶ BRASIL. **Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001.**

³⁷ BRASIL. **Medida Provisória nº 2220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

³⁸ MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício. **Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil.**

Pode-se tomar como parâmetro de identificação dos conflitos coletivos da posse no que diz respeito a imóveis urbanos, a noção de conflito fundiário contida no art. 3º da Resolução Recomendada nº 87 do Concidades, editada com objetivo de viabilizar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Para esta Resolução o conflito fundiário urbano seria a “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.”³⁹

Existem muitos benefícios ao se adotar a mediação como alternativa para a solução de conflitos fundiários urbanos, diante da insuficiência do modelo adversarial de aplicação da Justiça aos casos concretos. Obtém-se respostas aos problemas fundiários com tratamento técnico adequado, ágil e condigno em face de suas peculiaridades e dos direitos envolvidos, sobretudo considerando a necessidade de uma resposta individual que propicie a titulação daquele que se encontra na posse do imóvel sem outro local para viver.

Relativamente a esta forma de solução de controvérsias é possível nomeá-la como justiça alternativa. O que significa, nas palavras de Oxhorn e Slakmon⁴⁰ na “administração da justiça fora de instituições legais tradicionais: os agentes da justiça alternativa não são os representantes formais da autoridade do Estado, e eles não agem por canais judiciários convencionais.”

Por outro lado, os autores⁴¹ sustentam que os agentes da justiça alternativa devem estar conectados ao sistema de justiça, mesmo não sendo representantes formais da autoridade estatal. Ademais, importa sublinhar também que os resultados devem ser aceitos pelas partes; ou seja, elas se comprometem por meio de um acordo com o devido valor legal. Uma vez firmado, dificilmente é descumprido.

³⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.**

⁴⁰ OXHORN, Philip; SLAKMON, Catherine. Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática. A construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. In: SLAKMON, C.; VITTO, Renato Campos de; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). **Justiça restaurativa.** Brasília: DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 187-210.

⁴¹ OXHORN; SLAKMON, Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática.

A mediação teve como marco inicial a Lei 13.140, de 2015⁴², que não se limitou a dispor acerca da mediação privada e judicial. Por iniciativa da Advocacia Geral da União incluiu-se também a autocomposição dos conflitos na Administração Federal. No que tange a regularização fundiária, trata-se de uma forma alternativa de regularização da posse dos habitantes. Em termos urbanísticos a mediação tem buscado promover a urbanização da área sem remoção da população.⁴³

A Lei de Mediação brasileira⁴⁴ prevê em seu art. 3º a possibilidade de ser objeto de mediação o conflito que verse acerca de direitos disponíveis ou mesmo indisponíveis que admitam transação, com indisponibilidade relativa. Em termos de criação da câmara para solução de conflitos fundiários, o art. 34 da Lei 13.465, de 2017⁴⁵, é o fundamento que viabiliza sua criação pela municipalidade para “dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual”. A Municipalidade pode celebrar ajuste com o respectivo Tribunal de Justiça ou mesmo buscar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou ainda câmaras de mediação credenciadas pelo TJ.

As formalidades para a criação dessa entidade devem considerar o previsto na Lei nº 13.140, 2015, quanto aos procedimentos adotados para que não existam omissões que possam afrontar direitos das partes. É possível que se proponha controvérsias individuais e coletivas perante esse órgão, sendo que a mediação coletiva poderá ser iniciada, inclusive, pelo próprio Município.

Importante é que, uma vez obtido o consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo. Com isto ocorrerá a conclusão da Reurb, com consequente expedição da CRF (Certidão de Regularização Fundiária).

No Distrito Federal existe o Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019. Nos artigos 5º e 6º se prevê que os acordos extrajudiciais promovidos pelo

⁴² BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

⁴³ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**.

⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**.

Comitê de Mediação de Regularização Fundiária “poderão ser submetidos à homologação judicial”. Nas ações fundiárias envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública a homologação judicial é indispensável.⁴⁶

O Tribunal de Justiça de São Paulo, de acordo com Ricardo Pereira Júnior, criou o primeiro Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania. Neste se observou todos os requisitos propostos pelo Conselho Nacional de Justiça. No local a parte é instruída de como deve proceder para ter solucionado o conflito pelo qual ali foi conduzida. A formação e acompanhamento do conciliador e do mediador também estão entre os itens relacionados pela Resolução 125 do CNJ. Neste instrumento também há a recomendação de ações em prol da eliminação de conflitos e propagação de técnicas de autocomposição com entidades públicas, privadas e grandes corporações. Elas devem disponibilizar preposto com poderes suficientes para encontrar a melhor solução possível.⁴⁷

A Resolução Recomendada 87/2009⁴⁸ elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades estabeleceu, em sua época, que a prevenção de conflitos fundiários urbanos seriam as medidas tomadas em prol da moradia digna adequada com gestão democrática das políticas urbanas. O art. 3º garantia a mediação dos conflitos fundiários urbanos, impedindo a eventual violação de direitos humanos relacionados à moradia digna. Este processo deveria envolver todos as partes afetadas pelo conflito, inclusive órgãos públicos, instituições e entidades da sociedade civil.

⁴⁶ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019.** Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2019/01_Janeiro/DODF%20011%2016-01-2019/DODF%20011%2016-01-2019%20INTEGRA.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

⁴⁷ PEREIRA JUNIOR, Ricardo. Os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (Orgs.). **Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 23–43.

⁴⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.**

Considerações finais

Diante da rápida urbanização brasileira aliada à diretriz geral de regularização fundiária de assentamentos como uma meta geral de política urbana, criaram-se os mecanismos urbanísticos contidos na atual Lei nº 13.465, de 2017, com o propósito de auxiliar na titulação de posses que se enquadrem nas condições legalmente referidas. A realidade nacional indica a carência geral de moradia urbana e também a dura realidade dos que buscam algum local para viver sem que o poder público tenha disponibilizado ou auxiliado neste propósito; evidencia-se, destarte, o denominado conflito fundiário em sentido estrito, pois a partir do momento que se pode identificar as diversas partes envolvidas e estas não logram um acordo seria possível, na hipótese, buscar eventualmente uma solução pacífica.

O art. 14 da vigente Lei de Regularização Fundiária, seguindo as tendências atuais, dispôs acerca da possibilidade de criação, pelos municípios e DF, de câmaras de prevenção e solução de conflitos, no âmbito da administração local, por meio de ajuste com o respectivo Tribunal de Justiça estadual, com competência para a solução de conflitos relacionados à Reurb. O acordo obtido pela mediação, uma vez obtido o consenso, deve ser reduzido a termo e com isso se terá a concretização da titulação por meio da expedição da respectiva certidão de regularização fundiária (CRF).

A questão inicial proposta remete ao caráter diferenciado da norma em análise, cujo objetivo é a regularização fundiária, por meio de mecanismos que propiciam a titulação para quem completou o tempo previsto e se encontra albergado pelas exigências normativas e se a facilitação na titulação gerada pela norma traria facilitação para quem não necessita efetivamente. A Reurb promove legitimação fundiária aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016. Esta é a resposta oferecida pela Lei. A busca pela titulação dos necessitados abrange, inclusive, as situações litigiosas eventualmente existentes entre as partes envolvidas. Para estes casos se buscará uma resolução consensual para dirimir conflitos relacionados à Reurb, por meio de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos.

A municipalidade tem a obrigação de concluir o processo de regularização de forma geral. A criação de uma câmara de prevenção e resolução administrativa de conflitos não é obrigatória. Porém, o Município é o ente que deve levar a cabo o disposto na Lei. Trata-se de medida salutar e que pode trazer rápida solução para os conflitos fundiários individuais e coletivos 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.

Referências

- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PALLAMOLLA, Rafaella Porciuncula. Alternativas de resolução de conflitos e justiça restaurativa no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 173-184. Mar./abr./mai. 2014.
- BERNARDO, Leonardo Ferreira. Políticas públicas e Judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 13, v. 20, n. 1, p. 250-287. Jan./Abr. 2019.
- BRASIL. **Emenda à Constituição nº 26, 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.
- BRASIL. **Lei 13.105, 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 11.977, 07 de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.
- 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 n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n^o 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n^o 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n^o 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n^o 2220, de 04 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1^o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada n^o 87, de 8 de dezembro de 2009**. Conselho das Cidades. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx>. Acesso em: 8 out. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 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. Disponível em: <http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/outros/Resolucao-CNJ-125_2010.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. v. 1. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n^o 39.629, de 15 de janeiro de 2019**. Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em

conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2019/01_Janeiro/DODF%20011%2016-01-2019/DODF%20011%2016-01-2019%20INTEGRA.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. A Regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentado: novos instrumentos jurídicos para regularização de terras urbanas. Alternativas de custeio. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 127-153.

FIGUEIREDO, Silvio. Regularização fundiária: avanços e desafios na implementação de políticas públicas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. (Coord). **Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 185 e ss.

FONSÊCA, Alysso Galvão Vasconcelos. **Direito à moradia, regularização fundiária e direito à cidade**: marcos legais de referências. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Mecanismos de resolução de conflitos fundiários urbanos: a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Org.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. São Paulo: Ed. Letras Jurídicas, 2019. p. 181-191.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício. Regularização fundiária de ocupação em áreas ambientais e tutela judicial no novo código de processo civil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2315-2368. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernando. Gestão do poder judiciário: justiça, eficiência e inovação. **Revista USP**. São Paulo, n. 101, p. 129-140. Mar./abr. 2014.

OXHORN, Philip; SLAKMON, Catherine. Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática. A construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. In: SLAKMON, C.; VITTO, Renato Campos de; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). **Justiça restaurativa**. Brasília: DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 187-210.

PEREIRA JUNIOR, Ricardo. Os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (Orgs.). **Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 23–43.

PINHEIRO, Maria Lenir Rodrigues; VIEIRA, Ricardo Stanziola. O desenvolvimento sustentável no combate à pobreza e à exclusão social. **Revista Justiça do Direito**. v. 32, n. 2, p. 301-317. Mai./ago. 2018.

SALLES, Carlos Alberto. A confidencialidade possível: a Administração Pública como parte nos mecanismos alternativos de solução de controvérsias. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 1, p. 156-173. Jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/28489/20276>>. Acesso em: 8 out. 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson; SARNO, Daniela Campos Liborio de. (Coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 83/2017, p. 423-454. Jul./Dez. 2017.

SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1-21. 2019.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 347.

VIOLIN, Jordão; SPINICCI, Julia. O direito fundamental à moradia digna: conteúdos e desafios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 109/2018, p. 93-117. Set./Out. 2018.

WATANABE, Kazuo. A política do Judiciário nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (Orgs). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.