

Entre a litigiosidade e a solução consensual: os desafios da advocacia pública municipal na gestão dos conflitos fundiários urbanos

TÁSSIA LOUISE DE MORAES OLIVEIRA*

THALITA RIBEIRO DIAS DE CAMPOS**

Resumo: A partir da determinação da Constituição de 1988 de que toda propriedade – seja ela pública ou privada – deve submeter-se ao princípio da função social, este atua também como um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários urbanos. Refletindo o entendimento internacional, a legislação brasileira trata da proteção ao direito à moradia e à cidade de maneira significativa em vários textos normativos, especialmente no Estatuto da Cidade. Neste sentido, visando buscar alternativas que melhor atendam aos ditames constitucionais, o presente artigo pretende analisar os desafios da advocacia pública municipal no âmbito dos conflitos fundiários urbanos, refletindo-se sobre a necessidade de afastamento da atuação puramente litigiosa e necessidade de construção de

* Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Mestra em Direitos Fundamentais e Justiça pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/Minas. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP/RS. Especialista em Direito Público pelo Instituto Damásio de Direito. Bacharela em Direito pela Faculdade Ruy Barbosa - FRB. Servidora Pública do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Membro do Grupo de Pesquisa Justiça Restaurativa.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1400560027516890>

| ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9535-9013>

** Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Fluminense - UNIFLU. Servidora Pública do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

| ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5065-3613>

soluções alternativas que atinjam aos interesses e direitos constitucionalmente assegurados dos sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários. Para tanto, foi empregado o método da revisão bibliográfica, revisando-se as bases normativas internas e internacionais para a solução consensual dos conflitos fundiários urbanos, além de estudo sobre as medidas que vêm sendo adotadas no âmbito dos conflitos fundiários existentes no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Advocacia pública; Solução consensual; Conflitos fundiários urbanos.

Abstract: Based on the determination of the 1988 Constitution that all property – whether public or private – must submit to the principle of social function. This principle is also a directive command for the solution of urban land conflicts. Reflecting international understanding, Brazilian legislation addresses the protection of the right to housing and the city in a significant way in several normative texts, especially in the City Statute. In this sense, aiming to seek alternatives that better meet constitutional dictates, this article intends to analyze the challenges of municipal public law in the context of urban land conflicts, reflecting on the need to move away from purely litigious action and the need to construct alternative solutions that affect the interests and rights of those involved in land conflicts. To this end, the method of bibliographical review was used, reviewing the internal and international normative bases for the consensual solution of urban land conflicts, in addition to studying the measures that have been adopted in the context of existing land conflicts in the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Public advocacy; Consensual solution; Urban land conflicts.

Enviado em 4 de novembro de 2023 e aceito em 1º de dezembro de 2023.



1. Introdução

A partir da determinação do Supremo Tribunal Federal de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais por meio da referida ADPF, tornou-se necessário o fortalecimento dos métodos consensuais para a solução de conflito fundiários, por meio do diálogo e da composição de ambiente favorável para o processamento de demandas possessórias ou petitorias complexas.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a criação de Comissão Nacional de Soluções Fundiárias no âmbito do CNJ e de comissões regionais nos tribunais por meio de uma nova resolução. Tal iniciativa possui como objetivo equipar o sistema de Justiça para atuar como estrutura de apoio a magistrados e magistradas responsáveis por ações referentes a conflitos fundiários coletivos. A medida também institui diretrizes para realização de visitas técnicas em áreas de litígios, além de audiências de mediação e de conciliação.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 48.316/MG, da relatoria do Ministro Og Fernandes, exaltou a necessidade de salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas atingidas por ordens de expulsão, adotando, como parâmetro, o guia elaborado pela relatoria especial da ONU para o direito à moradia, chamado “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”.

Assim, deve-se promover iniciativas voltadas a assegurar aos jurisdicionados e cidadãos o direito à resolução de tais conflitos pelas vias adequadas, conforme sua natureza e peculiaridades, evitando-se a prática de ações violentas ou que violem a dignidade

humana no cumprimento de ordens de reintegração de posse e despejos, além de buscar o diálogo permanente com a sociedade, bem como instituições públicas e privadas, para se construir, de forma conjunta, a melhor solução para tais casos.

Assim, para prevenir violações aos direitos humanos, faz-se necessária a adoção de medidas que observem a dignidade da pessoa humana nas políticas governamentais que tratem sobre a ocupação de terras.

Neste sentido, visando buscar alternativas que melhor atendam aos ditames constitucionais, o presente artigo pretende analisar os desafios da advocacia pública municipal no âmbito dos conflitos fundiários urbanos, refletindo-se sobre a necessidade de afastamento da atuação puramente litigiosa e necessidade de construção de soluções alternativas que atinjam aos interesses e direitos dos sujeitos envolvidos nos conflitos fundiários.

Para atingir os objetivos propostos, o artigo foi estruturado em cinco tópicos. No tópico inicial, analisa-se o direito à moradia enquanto direito fundamental e os seus fundamentos históricos.

No tópico subsequente, pretende-se discorrer sobre as bases normativas nacionais e internacionais que viabilizam a busca pela solução consensual dos conflitos fundiários, como meio de atender aos objetivos constitucionalmente propostos.

Em seguida, expõe-se sobre os métodos consensuais de solução de conflitos e a necessidade de fortalecimento dos diálogos institucionais. Por sua vez, no tópico seguinte, disserta-se sobre os casos emblemáticos de conflitos fundiários no Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, disserta-se sobre os desafios da advocacia pública municipal na gestão dos conflitos fundiários urbanos, buscando-se soluções que melhor atendam aos ditames constitucionais.

Para os fins do presente trabalho, empregou-se o método da revisão bibliográfica, revisando-se as bases normativas internas e internacionais para a solução consensual dos conflitos fundiários urbanos, além de estudo sobre as medidas que vêm sendo adotadas no âmbito dos conflitos fundiários existentes no Rio de Janeiro.

2. Direito à moradia como direito fundamental

A partir da determinação da Constituição de 1988 de que toda propriedade – seja ela pública ou privada – deve submeter-se ao princípio da função social, tal princípio passou a ser também um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários.

Com efeito, o direito de propriedade é garantido como um direito individual que deve atender a uma função social, esta última caracterizando-se como um direito coletivo, de acordo com o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, do Texto Constitucional. A função social da propriedade, em consonância com os demais princípios constitucionais, é o mandamento principal do regime da propriedade que deve ser disciplinado pelo direito público (Brasil, 2013, p. 21).

Ademais, a função social possui a natureza de princípio básico que incide no conteúdo do Direito, fazendo parte de sua estrutura. Desse modo, o exercício do direito de propriedade somente terá garantia constitucional se for condizente com os princípios e objetivos fundamentais do Estado Brasileiro. Tal

vinculação passa pela sintonia da função social da propriedade com o exercício da cidadania, com a realização da justiça social e com o objetivo da construção de uma sociedade justa e solidária.

De forma expressa, os artigos 182 ao 188 estabelecem os elementos de políticas públicas de desenvolvimento urbano a serem executadas pelo poder público federal, estadual e municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes (Brasil, 1988).

O texto normativo constitucional traz em seu bojo a definição da propriedade como objeto de política de reforma agrária, bem como os critérios definidores da função social da propriedade rural, além das ações de política agrícola para o desenvolvimento no país e a política de destinação de terras públicas e devolutas.

Ademais, constam os critérios de determinação de aquisição secundária de domínio de imóvel urbano ou rural na condição de moradia familiar e determina a competência de procedimentos de desapropriação em favor da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

Em especial, o artigo 186 da Constituição Federal reforça a exigência do cumprimento da função social da propriedade rural e urbana sob os seguintes critérios e graus: o aproveitamento racional e adequado do solo e território; a utilização adequada dos recursos naturais e disponíveis e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho evitando-se a exploração de mão de obra e vislumbrando as garantias de segurança do trabalhador; a exploração que forneça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

garantindo o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território e meio ambiente.

Por outra perspectiva, encontram-se previstos no art. 170 da Carta Magna os princípios da justiça social e da função social da propriedade, que devem se alinhar ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo estes, portanto, fundamentos constitucionais do Estado brasileiro.

Outrossim, de acordo com o artigo 182, parágrafo segundo, da Constituição, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Neste sentido, consoante tratamento constitucional sobre a política urbana, cabe aos Municípios estabelecerem, por meio do plano diretor, as exigências fundamentais de cada cidade para a propriedade urbana cumprir a sua função social.

O Estatuto da Cidade introduz no campo dos direitos fundamentais uma inovação relevante com a inclusão e definição do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I).

Ademais, deve-se destacar o preceito da gestão democrática das cidades, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, como princípio fundante do regime da propriedade urbana, a função social autoriza que o Município possa exigir o cumprimento do dever do proprietário em

benefício da coletividade, de modo que os imóveis urbanos devem atender a um interesse social.

Tal preceito abrange também a propriedade pública e, portanto, os bens imóveis urbanos da União, dos Estados e Municípios que, em muitos casos, são objeto de conflitos fundiários. Os entes federativos devem observar as diretrizes do plano diretor sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana para a definição da forma de uso e ocupação de seus bens imóveis urbanos (Brasil, 2013, p. 22).

Desse modo, a partir da determinação da Constituição de 1988 de que toda propriedade – seja ela pública ou privada – deve submeter-se ao princípio da função social, tal princípio passou a ser também um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários urbanos.

2.1. Breve histórico dos direitos sociais até o surgimento do direito à moradia como direito fundamental

Diante da insuficiência do constitucionalismo liberal, marcado pelo dever de abstenção pelo Estado, ganhou destaque o movimento do constitucionalismo social que determinou a transição das características individualistas para as sociais e teve como marco jurídico a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.

Análises históricas permitiram verificar que a Constituição da República de Weimar, na Alemanha, disseminou parte significativa dos valores atualmente vistos no constitucionalismo accidental. Simultaneamente, a Constituição alemã manteve princípios liberais, mas buscou também emergir igualdade material e

princípios sociais a que aspiravam a sociedade da época.

É nesse contexto de reivindicações e necessidades sociais que o Brasil positiva a Constituição de 1934 que, apesar de conter elementos individualistas do constitucionalismo liberal norte-americano, inova ao acrescentar elementos do constitucionalismo social, incorporando direitos sociais e passando a prever capítulos da Ordem Econômica e Social.

Nessa mesma linha foi a Constituição brasileira de 1946 que tentava resgatar os direitos sociais afastados pela Constituição de 1937.

Também nesse contexto de constitucionalização de direitos sociais, a Constituição de 1988 foi promulgada ampliando direitos sociais, para os quais foi reservado capítulo específico (arts. 6º a 11, CF/1988).

Dentre os direitos sociais previstos, destaca-se o direito à moradia que, com fundamento na dignidade da pessoa humana, ganhou assento constitucional expresso a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ao incluí-lo no *caput* do art. 6º da CF/1988 como direito social fundamental.

Em seu aspecto positivo o direito à moradia determina ao Estado a adoção de medidas adequadas aptas a proporcionar ao indivíduo a proteção de patrimônio mínimo. Por outro lado, em seu aspecto negativo, esse direito obsta que o indivíduo seja indevidamente privado de moradia digna em razão de ato estatal ou de ato particular. É, nesse aspecto, que o direito à moradia ganha especial relevo quando diante de conflitos fundiários.

3. Conflitos fundiários urbanos: bases normativas internacionais e internas

No tocante às normas internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, traz em seu bojo direitos humanos fundamentais, essenciais a todos os seres humanos, delimitando o sentido das expressões “liberdades fundamentais” e “direitos humanos”, aludidos na “Carta da ONU” (Brasil, 2013, p. 29).

Os termos de um tratado internacional de direitos humanos têm sentido autônomo, de modo que não podem ser equiparados ao sentido que lhes é atribuído no Direito interno. Ademais, estes tratados de direitos humanos são instrumentos cuja interpretação tem que se adequar à evolução das condições de vida.

Neste sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi elaborado tendo como o objetivo assegurar maior juridicidade aos dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados signatários na hipótese de violação dos direitos ali declarados.

Assim, o referido pacto foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo sido ratificado, no Brasil, pelo Decreto nº 591/1992.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se encontra organizado em cinco partes, que dizem respeito: (I) à autodeterminação dos povos e à livre disposição de seus recursos naturais e riquezas; (II) ao compromisso dos Estados de implementar os direitos previstos; (III) aos

direitos propriamente ditos; (IV) ao mecanismo de supervisão por meio da apresentação de relatórios ao ECOSOC e; (V) às normas referentes à sua ratificação e entrada em vigor.

Dessa forma, os direitos econômicos se referem à produção, distribuição e consumo da riqueza, objetivando principalmente a regulação das relações trabalhistas.

Ao seu turno, os direitos sociais e culturais estão relacionados ao estabelecimento de um padrão de vida adequado. Ademais, destaca-se o artigo 11, §1º, que prevê o direito à moradia digna: Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, o que abrange alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

Por sua vez, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos também foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo sido ratificado, no Brasil, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

Tal Pacto também prevê a proteção ao direito à moradia, ao dispor sobre a inviolabilidade do domicílio, no artigo 17: “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.”

Assim, ninguém poderá ser alvo de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida

privada ou de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais a sua honra e reputação. Diversos tratados internacionais que visam à proteção de grupos vulneráveis também salvaguardam o direito à moradia digna.

A Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965, tendo entrado em vigor em 4 de janeiro de 1969, objetiva eliminar as formas constantes de discriminação racial e promover a igualdade.

Com efeito, o artigo 21 da Convenção Americana estabelece que: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura, como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem, deve ser reprimida pela lei.

Neste sentido, o artigo 21 da Convenção Americana reconhece o direito à propriedade privada. A este respeito estabelece: a) que “[t]oda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens”; b) que tais uso e gozo podem ser subordinados, por mandato de uma lei, ao “interesse social”; c) que se pode privar uma pessoa de seus bens por razões de “utilidade pública ou de interesse social e nos casos e segundo as formas estabelecidas pela lei”; e d) que esta privação será feita mediante o pagamento de uma justa indenização.

Do mesmo modo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher também

objetiva que os países que a ratificaram comprometam-se a uma dupla obrigação: eliminar as formas constantes de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade entre os gêneros.

Esta Convenção prevê o direito à moradia no seu artigo 14, §2º, “h”. Uma série de outros tratados internacionais que visam à proteção de grupos mais vulneráveis e discriminados, a fim de combater tal discriminação e promover a igualdade também trazem em seu rol o direito à moradia, tais como: Convenção Sobre os Direitos da Criança (no artigo 27, §3º); Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (artigo 10 e artigo 21, §1º); Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT (artigo 31 e artigo 16); Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados (artigo 21); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (artigo 43, §1º).

Outrossim, faz-se imprescindível registrar a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1992, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, instrumento basilar do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A Convenção foi assinada em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José, na Costa Rica, e ratificada pelo Brasil em setembro de 1992, sendo que a sua promulgação ocorreu pelo Decreto nº 678/1992. O Pacto de San José busca consolidar entre os países americanos um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais. Nesse tratado, o direito à moradia digna tem abrigo nos artigos 11, 24 e 26.

Desse modo, os organismos internacionais elaboraram o conceito de direito à moradia

digna com base na defesa de um adequado padrão de vida humano que toda pessoa tem direito para si e para seus familiares.

A definição do que é moradia destaca que esta deve ser adequada, estabelecendo uma forte vinculação com o desenvolvimento sustentável buscado por todos os países. Sua base está no reconhecimento feito pela Comissão de Assentamentos Humanos e pela Estratégia Mundial para a Moradia até 2000, pelo que foi declarado no Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, expedido pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e descrito também no preâmbulo da Agenda Habitat (Saule Júnior, 2004).

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas possui em seu cerne diversos critérios orientadores para definição da moradia digna, que transcende a questão da unidade da habitação em si. Deve ser considerada uma série de elementos, tais como: a segurança jurídica da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo suportável; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Por sua vez, o Comentário Geral nº 7 dispõe que despejos e remoções não devem ter como resultado indivíduos relegados à vulnerabilidade, à condição de sem-teto, ou colocados em qualquer situação que resulte na violação dos seus direitos humanos. Ainda, aqueles que são afetados por essa realidade, e que não tem qualquer condição de prover a si mesmos, devem ter todo o respaldo do Estado na busca por meios alternativos de se garantir o direito à moradia, ao reassentamento ou ao acesso às terras produtivas disponíveis.

De acordo com o tópico 16 desse dispositivo, despejos e remoções não devem ter como resultado indivíduos relegados à vulnerabilidade, à condição de sem-teto, ou colocados em qualquer situação que resulte na violação dos seus direitos humanos. Ainda, aqueles que são afetados por essa realidade, e que não tem qualquer condição de prover a si mesmos, devem ter todo o respaldo do Estado na busca por meios alternativos de se garantir o direito à moradia, ao reassentamento ou ao acesso às terras produtivas disponíveis.

Com efeito, as remoções forçadas se relacionam à falta de segurança jurídica da posse, o que constitui um componente essencial do direito à moradia adequada (Gilbert, 2013, p. 132).

Ademais, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, criada no ano de 1919, como parte do Tratado de Versalhes, o qual pôs fim à Primeira Guerra Mundial, sob a justificativa de que somente haverá paz universal se aquela for atrelada à justiça social, não podendo uma estar dissociada da outra, com texto aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e promulgada por meio do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, o qual consolida atos normativos editados pelo poder executivo federal que dispõem sobre a promulgação e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil. Convenção esta que, por tratar de matérias dos direitos humanos, ingressou automaticamente na ordem jurídica interna, sendo recepcionada pela Constituição Federal com força de norma constitucional, assegurando direitos de povos e comunidades tradicionais à participação nas decisões que lhes afetem, garantindo o reconhecimento e

proteção dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprios (art. 5º); bem como o direito à consulta prévia, livre e informada (arts. 6º e 7º).

De acordo com as normativas interamericanas, o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, sendo equiparado, por exemplo, com o mero abrigo provido por um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver com segurança, paz e dignidade.

Embora a normativa internacional destaque a importância do direito à moradia enquanto elemento central da dignidade da pessoa humana, Gilbert destaca, em tom crítico, que:

Do ponto de vista jurídico, o direito à terra, frequentemente, é visto no âmbito do direito agrário, dos contratos sobre posse de terra, ou das normas de planejamento, mas raramente é associado a normas de direitos humanos. No âmbito internacional, nenhum tratado ou declaração prevê especificamente um direito à terra. Estritamente falando, não há um direito humano à terra perante o direito internacional. [...] Apesar de ser uma questão tão central para a justiça social e a igualdade, o direito à terra é praticamente inexistente na linguagem de direitos humanos. Há várias demandas por seu reconhecimento no âmbito da legislação internacional de direitos humanos. No entanto, apesar dessas iniciativas, nenhum tratado tem reconhecido o direito à terra como uma questão central de direitos humanos. Entre os nove principais tratados internacionais de direitos humanos, o

direito à terra é apenas superficialmente mencionado uma única vez, no contexto dos direitos das mulheres em zonas rurais (GILBERT, 2013, p. 121).

Em outros precedentes relacionados à temática da propriedade e dos conflitos fundiários, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a violação ao devido processo e ao direito à propriedade coletiva.

Diante desse cenário, verifica-se que a previsão jurídica internacional sobre o direito à moradia evidencia a densidade que ele possui, qualificando-o como inerente ao exercício da cidadania, a qual não se completa sem o acesso à moradia adequada. Sua defesa foi sendo construída, material e juridicamente, no seio da comunidade internacional, refletindo os anseios pela sua efetivação até ser incorporado no texto constitucional brasileiro expressamente, em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, embora já estivesse disposto no texto constitucional por meio de outras previsões de direitos, tais como o direito à sadia qualidade de vida, ao bem-estar social, a cidadania, a dignidade da pessoa humana (Saule Júnior, 2004).

Refletindo o entendimento internacional, a legislação brasileira trata da proteção ao direito à moradia e à cidade de maneira significativa em vários textos normativos, especialmente no Estatuto da Cidade; na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que trata da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia; na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e na Lei nº 11.977/2009 e alterações feitas pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que tratam do Programa “Minha Casa, Minha

Vida” e da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, o que inclui políticas públicas de indução ao desenvolvimento socioeconômico.

Outrossim, o art. 182 da Constituição Federal dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, determinando que ela tenha por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Desse modo, o texto constitucional concede papel primordial aos planos diretores, reconhecendo que cabe principalmente aos Municípios a execução da política urbana. O artigo estabelece, ainda, que lei federal específica estabelecerá as diretrizes da política urbana, o que veio a ocorrer com a promulgação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 20 de julho de 2001.

Ainda neste contexto, faz-se importante mencionar as Leis nº 11.481/2007 e nº 11.952/2009, referindo-se ambas à regularização fundiária. A primeira prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e a segunda à regularização de ocupações situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Com efeito, as disposições de regularização fundiária são imprescindíveis na consecução da efetivação dos direitos à moradia de populações socialmente marginalizadas. Por meio desse procedimento, é possível regularizar e adequar espaços em situação de ocupação irregular a um modelo que beneficie as populações ocupantes e promova desenvolvimento econômico e social favorável ao país.

Por sua vez, a Lei nº 11.977/2009, conhecida popularmente como “Programa

Minha Casa, Minha Vida”, estabelece critérios para a regularização fundiária de ocupações irregulares, bem como o incentivo à produção de novas unidades habitacionais. Por meio do disposto nessa lei, famílias carentes podem ser realocadas para unidades habitacionais construídas pelo programa com intenção de organizar e garantir seu direito à moradia, bem como ver suas moradias regularizadas por meio de ações públicas que envolvem a utilização de mecanismos próprios para tais situações irregulares.

Já o Código de Processo Civil traz em seu corpo tratamento diferenciado com relação às ações possessórias que envolvam conflitos coletivos pela posse ou propriedade de imóvel, passando a reconhecer a tutela coletiva da posse.¹

¹ Cumpre destacar os seguintes dispositivos do CPC em vigência:

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

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

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

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

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

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

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

Com efeito, a legislação processual vigente inovou no sentido de estimular a resolução autocompositiva dos conflitos, por meio de audiências de mediação.

Por fim, vale destacar a Lei estadual do Rio de Janeiro nº 9.020/2020, que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do Covid-19. Por meio da norma pretendia-se consolidar as medidas para contenção do coronavírus, colocando a moradia como uma das medidas essenciais e necessárias ao enfrentamento do vírus. Ademais, vale mencionar que a lei estadual teve sua inconstitucionalidade afirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sede de representação de inconstitucionalidade nº 0079151-15.2020.8.19.0000, sob o fundamento de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil (art. 22, I, CF/1988), bem como ofensa à separação dos poderes e inafastabilidade da jurisdição, violando o artigo 2º e 5º, inciso XXXV, ambos da Constituição Federal e o artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Ocorre que, em sede da Reclamação constitucional nº 45.319, o STF cassou a decisão da representação de

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

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

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

inconstitucionalidade ao entender pela constitucionalidade da norma estadual, sob o fundamento de que “medidas de proteção à saúde pública durante a pandemia são matéria de competência legislativa concorrente, não havendo hierarquia entre os entes da federação”.

Diante desse cenário, verifica-se o arcabouço jurídico concebido em torno do direito à moradia, envolvendo todos os setores interessados. Com efeito, a segurança jurídica característica do Estado Democrático de Direito é fundamental para a estabilidade das relações sociais e a participação de todos legítima a ação do Poder Estatal, o que faz das previsões legais em torno do direito à moradia conquistas inalienáveis.

4. Métodos consensuais de solução de conflitos e a necessidade de fortalecimento de diálogos institucionais

A mediação é regulada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) e pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015). A Lei da Mediação, no parágrafo único do art. 1º, traz o conceito legal de mediação como “[...] a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Trata-se de método autocompositivo de resolução de disputas, de modo que são as próprias partes em conflito que devem decidir sobre a sua solução, ou seja, não há imposição de uma decisão, mas as próprias partes devem elaborar propostas, e um eventual acordo só terá validade se houver a concordância de todos.

Desse modo, cabe ao mediador facilitar a comunicação entre as partes auxiliando-as a melhor entender os diferentes aspectos do conflito em que estão envolvidas, sem, no entanto, opinar quanto a possíveis soluções, que devem ser sugeridas pelas partes.

Nesse sentido, o Conselho das Cidades, preocupado com a abordagem dos conflitos urbanos fundiários, recomendou ao Ministério das Cidades, por meio da Resolução nº 87/2009, a aprovação de diretrizes políticas em esfera nacional para mediar e prevenir conflitos fundiários urbanos partindo de princípios, estabelecendo papéis, ações e competências nessa área em defesa do direito humano à moradia digna.

Neste sentido, a Mediação de Conflitos fundiários urbanos, segundo o art. 3º, inciso III, da Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades, é um procedimento que envolve as partes afetadas pelo conflito, instituições, órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao conflito, em direção à garantia do direito à moradia digna e adequada, além de impedir a violação dos direitos humanos.

Com efeito, a mediação é um meio de resolução de conflitos que privilegia a 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. Nesse sentido, a dinâmica da mediação se adequa aos novos tempos, tratando-se de um meio eficaz possível de, ao se receber a condução adequada, trabalhar cooperativamente para resolução de conflitos (Ministério da Justiça, 2013, p. 45).

Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e prevê expressamente a adoção de meios extrajudiciais para a resolução de conflitos fundiários e para garantir o direito social à moradia digna (artigo 10, incisos. V e VI).

Referido diploma estabelece no artigo 21, § 3º, que, nos casos em que haja alguma impugnação ao procedimento de regularização, poderá ser utilizada a mediação para a resolução do conflito.

Ademais, a Lei nº 13.465/2017, dentre alguns objetivos gerais da regularização fundiária a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e Municípios, traz a integração social e a geração de emprego e renda; a garantia do direito social à moradia digna; efetivação da função social da propriedade e da cidade e quanto ao tema resolução de conflitos expressou a necessidade de estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade.

No que toca ao Município do Rio de Janeiro, cabe frisar que para regulamentação do procedimento de autocomposição, como é o caso da mediação, foi publicada a Resolução PGM nº 1.102, de 24 de maio de 2022 que – alterando a redação do Regimento Interno da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, consolidado pela Resolução PGM nº 1.005, de 29 de junho de 2020 – determina que a “PGM privilegiará a adoção de meios adequados de resolução de controvérsia, mediante autocomposição, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, como forma de redução da litigiosidade, em especial perante o Poder Judiciário”.

Além disso, a Portaria PG/CAE nº 001, de 12 de agosto de 2022, também da Procuradoria do Município do Rio de Janeiro, regulamenta o procedimento de autocomposição como forma de resolução consensual de conflitos e redução da litigiosidade, especialmente perante o Poder Judiciário.

A arbitragem, por sua vez, é regulada pela Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1993) e pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015). Pode ser definida como um processo eminentemente privado – isto porque existem arbitragens internacionais públicas –, nas qual as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de um painel de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento, prolatar uma decisão (sentença arbitral) visando encerrar a disputa (Brasil, 2015, p. 23).

5. Conflitos fundiários urbanos no âmbito do Município do Rio de Janeiro

Segundo estudo do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos da cidade do Rio de Janeiro, “a disputa pelo acesso à terra para moradia popular é parte essencial do processo de formação da cidade”.

Dentre alguns fatores que se apresentam como causas dos atuais conflitos no âmbito deste Município, encontra-se a busca pelo direito à centralidade, uma vez que devido à grande distância entre moradias e trabalhos, associado à precária rede de infraestrutura de transportes nos locais mais afastados, diversas famílias buscam se ocupar em comunidades mais próximas ao centro e à zona sul da cidade.

Além disso, o mesmo estudo revela que na época do “ciclo olímpico” (entre os anos de 2009 e 2016, no qual a cidade do Rio de Janeiro foi sede de uma sequência de eventos internacionais, como os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016) houve “amplo processo de remoções forçadas que atingiu ao menos 22 mil famílias”, o que foi auxiliado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

O referido estudo revela, ainda, que a atuação do Poder Público para remoção de famílias em áreas situadas no conflito fundiário fundamenta-se, principalmente, na irregularidade urbanística e/ou risco de vulnerabilidade ambiental.

Ademais, a partir da determinação da ADPF 28, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com jurisdição perante os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, criou, por meio da Resolução TRF 2023/000024, a Comissão de Soluções Fundiárias. Neste sentido, a referida comissão vem atuando em conflitos fundiários existentes no estado do Rio de Janeiro.

Segundo informações veiculadas no portal do TRF2, a comissão admitiu e realizou visita técnica na comunidade do Horto Florestal, no Jardim Botânico.² O conflito que já dura 40 anos envolvendo centenas de famílias moradoras da comunidade localizada na área do parque, na Zona Sul carioca, pode ter uma solução comum e consensual. A mencionada Comissão Fundiária do TRF2 avalia um incidente referente ao caso e pondera se

devem ser adotadas medidas para que as centenas de ações judiciais em curso sejam tratadas coletivamente.

A história da comunidade localizada na Zona Sul carioca remonta ao século XIX, quando funcionários do Jardim Botânico tiveram autorização para construir as casas na área do parque que, então, era de difícil acesso. Os atuais moradores são descendentes desses antigos trabalhadores. As primeiras reintegrações de posse foram propostas, de forma individual, na década de 1990 e ainda tramitam até os presentes dias.

Outrossim, a Comissão também vem atuando no conflito fundiário da Praia dos Gaegos, Ilha do Governador, Zona Norte do Rio de Janeiro. Neste caso, trata-se de reintegrações de posse movidas pela União Federal para retomada de imóveis construídos na Praia dos Gaegos, no bairro da Ilha do Governador. Os imóveis que se encontram em área administrada pelo Terceiro Comando Aéreo Regional da Aeronáutica teriam sido invadidos pelos réus há décadas.

Outro conflito fundiário relevante no estado do Rio de Janeiro consiste no Assentamento de reforma agrária “projeto Campos Novos”, localizado em Cabo Frio. As ações foram ajuizadas no ano de 2012, sob o fundamento de que os beneficiários do referido projeto teriam fracionado os lotes recebidos permitindo a construção de casas e comércio, não explorando a área para atividades agrícolas.

Cabe registrar, ainda, as ocupações às margens da rodovia BR-040, em Petrópolis, onde residem cerca de 300 famílias em comunidades construídas ao longo da citada rodovia. As ações de remoção tiveram início a partir do ano de 2004 e foram ajuizadas pela

² Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-em-acao-grupo-atua-em-nove-casos-envolvendo-milhares-de-familias/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

CONCER, empresa concessionária da rodovia, em razão de obrigação prevista no contrato de concessão.

Diante desse cenário, mostra-se possível reconhecer a existência de dois direitos em conflito: de um lado o direito à moradia digna e de outro os direitos à segurança, transporte e meio ambiente, associados ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

6. Os desafios da Advocacia Pública Municipal na gestão dos conflitos fundiários urbanos

Diante do exposto, percebe-se que são muitos os desafios da advocacia pública municipal na gestão dos conflitos fundiários urbanos. Para tanto, o arcabouço normativo exposto – a exemplo da Lei nº 13.140/2015 (mediação), Lei nº 9.307/1996 com redação dada pela Lei nº 13.129/2015 (arbitragem), Lei estadual nº 9.020/2020, Resolução PGM nº 1102, de 24 de maio de 2022 e Portaria PG/CAE nº 001, de 12 de agosto de 2022 – parece bem indicar um caminho a ser percorrido na solução dos conflitos fundiários.

Porém, na prática, ainda que essas normas se revelem insuficientes, caberá a firme atuação do Poder Público por intermédio de procedimentos estruturais que demandem não só medidas administrativas, como também a atuação conjunta com os demais poderes constituídos.

Para tanto, é possível indicar como possíveis caminhos ao Poder Público o cadastramento de famílias em situação de vulnerabilidade e seu direcionamento para abrigos públicos ou locais com condições dignas, observada a isonomia e o devido

processo administrativo, somado ao atendimento psicológico para fins de convencimento de pessoas e famílias que, na maioria dos casos, resistem ao reassentamento urbano, não só por resistência à alteração do local de moradia, como por resistência à modificação da estrutura social da população.

Situação interessante e que cabe aqui como exemplo é o que vem ocorrendo com o Judiciário Federal, no qual o Tribunal Regional Federal da 2ª Região instituiu a já citada comissão de conflitos fundiários na qual vem analisando em atuação conjunta com a Advocacia Geral da União a situação de centenas de famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, importante será o fortalecimento dos diálogos institucionais, observadas as peculiaridades regionais e locais, sempre com vistas à melhor consecução do interesse público e social.

As Comissões de Conflitos Fundiários têm como objetivo: realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública; promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; realizar

audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; além de agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata.

Assim, como possível espelhamento, afigura-se aconselhável a criação de comissões de conflitos fundiários no âmbito da advocacia pública municipal, de modo que os agentes públicos possam atuar nos conflitos fundiários não apenas no processo, numa postura de litigância, mas conhecendo a realidade dos atores sociais envolvidos na lide.

Neste tocante, cabe pontuar que a atuação da advocacia pública municipal não deve ser isolada, devendo haver articulação e diálogo com as demais esferas de poder, como meio de ampliar o debate e buscar as soluções viáveis para que o conflito possa ser solucionado consensualmente, atendendo-se aos interesses sociais envolvidos.

Destarte, não devem apenas agentes públicos com formação jurídica atuar nos conflitos, afigurando-se aconselhável que outros profissionais, como psicólogos, sociólogos e assistentes sociais, atuem na intermediação dos conflitos fundiários, contribuindo para o aprimoramento do trabalho do procurador municipal.

Ademais, torna-se necessária a contínua capacitação dos agentes públicos selecionados para atuar nos conflitos fundiários, de modo que tais servidores possam conhecer mecanismos de solução consensual de conflitos, bem como estudem os impactos socioeconômicos dos conflitos fundiários, além das questões históricas e geográficas de cada localidade.

Tem-se, ainda, que se faz relevante a democratização das informações sobre a política, os programas e as ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. Assim, cabe à Procuradoria Municipal estabelecer canais de comunicação com a sociedade civil, como meio de ouvir a população local sobre os conflitos fundiários, registrando-se as sugestões de solução, bem como acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda.

7. Considerações finais

Diante do breve estudo acima, verifica-se que a de solução de conflitos fundiários no âmbito do Município do Rio de Janeiro não é tarefa simples, tampouco fácil. Tais conflitos demandam medidas estruturais, diálogos institucionais, além de firme comprometimento do Poder Público que deverá se orientar por finalidade lícita e proporcional, em um juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, de modo a alcançar o interesse público e concretizar o direito constitucional à moradia.

Outrossim, observa-se que medidas vêm sendo adotadas, por parte do Poder Judiciário, com o objetivo de buscar a melhor solução para os conflitos. Neste sentido, a Comissão de Conflitos Fundiários criada no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a partir da determinação da ADPF nº 28.

No entanto, apenas a atuação do Poder Judiciário se mostra insuficiente. Para tanto, faz-se necessária articulação entre os entes federativos e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e sociedade civil para

implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A partir do estudo das bases normativas nacionais e internacionais, observou-se que o ordenamento jurídico oferece ferramentas legais para as soluções consensuais dos conflitos fundiários, sendo uma medida que busca atender aos interesses de todos os atores sociais envolvidos no conflito, observando-se o direito constitucional à moradia e função social da propriedade.

Assim, verifica-se que a advocacia pública municipal assume relevante função na gestão dos conflitos fundiários, cabendo-lhe buscar meios que possam auxiliar na construção de alternativas nas situações de conflito, abandonando a postura de litígio, sem deixar de observar os interesses municipais, de modo a viabilizar os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL.. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001*. Código Civil (2002). Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

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 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: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça – Secretaria de Reforma do Judiciário Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*, jul. 2013. (Diálogos sobre Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário). Disponível em: https://issuu.com/justicagovbr/docs/conflitos_fundi_rios_urbanos. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça – Secretaria de Reforma do Judiciário Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos*, jul. 2013. (Diálogos sobre Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário). Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/424.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis*. São Paulo/Brasília: [s.n], 2009. (Série Pensando o Direito, nº 7/2009. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: direitos dos povos indígenas*. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

COELHO, Marcus Filipe Freitas; CARDOSO, Simone Alves *et al.* A Mediação como forma de resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbano. In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves (org.). *Métodos consensuais para solução de conflito: abordagens multidisciplinares em torno da paz*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p. 65-80.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ato normativo 0003244-58.2023.2.00.0000, aprovado em 5 de junho de 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5143>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528#:~:text=PESQUISA%3B%20INSTITUTO%20P%3%93LIS.,Conflitos%20fund%3%A1rios%20coletivos%20urb>

anos%20e%20rurais%3A%20uma%20vis%C3%A3o%20das%20a%C3%A7%C3%B5es,278%20p. Acesso em: 4 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf>. Acesso em: 6 set. 2023.

GILBERT, Jérémie. *Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SPENGLER, Fabiana Marion; VANIN, Fábio Scopel. Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 4, p. 2787-2806, 2018. ISSN 2317-7721.

STEFANIAK, João Luiz; STEFANIAK, Jeaneth Nunes. Efetividade do direito à moradia na cidade ilegal. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, Vol. 12, n. 22, p. 63-90, jan./jun. 2012. ISSN Impresso: 1676-529-X. ISSN Eletrônico: 2238-1228. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistasunimep/index.php/direito/article/viewFile/874/954>. Acesso em: 4 ago. 2023.

VIANA, Cíntia Portugal. *Mediação como política pública de Estado em conflitos fundiários urbanos no Brasil: reflexões sobre*

a proposta do Artigo 579 do Projeto do Novo Código do Processo Civil – CPC. *O social em questão*, Rio de Janeiro, Vol. 17, n. 31, jun. 2014. p. 57-72. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264797003>. Acesso em: 4 ago. 2023.