

**A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
Uma análise da Lei n.º 13.465 de 2017**

Camila Stephanie Santos Silva¹
Fábio Luiz Guimarães²

Resumo: Este artigo tem por finalidade destacar uma estratégia de resolução de conflitos nos processos de Regularização Fundiária (REURB). Para fins de estudo, foi feita a análise da Lei nº 13.465 de 2017, que incentiva a aplicação de métodos autocompositivos na resolução de conflitos fundiários. Condições em que o texto legal menciona especificamente a mediação como alternativa atraente para solução da lide. No trabalho foi empregada uma abordagem dedutiva e a metodologia de pesquisa é a bibliográfica e telematizada. A proposta do artigo é explorar o papel do Município no desenvolvimento urbano. Para tanto, foram discutidas as possíveis vantagens, atribuídas aos beneficiários, caso aplicada a mediação em processos de regularização de imóveis públicos.

Palavras-chave: REURB; regularização; irregularidade; conflito.

**MEDIATION AS A CONFLICT RESOLUTION STRATEGY IN LAND
REGULARIZATION:
An analysis of law 13.465 of 2017**

Abstract: This article aims to highlight a conflict resolution strategy in Land Regularization processes (REURB). For study purposes, an analysis was made of Law number 13.465 of 2017, which encourages the application of self-compositive methods in resolving land conflicts. Conditions in which the legal text specifically mentions mediation as an attractive alternative for resolving the dispute. A deductive approach was used in the work and the research methodology is bibliographic and telematic.

The purpose of the article is to explore the role of the Municipality in urban development. To this end, the possible advantages attributed to the beneficiaries were discussed if mediation was applied in public property regularization processes.

Keywords: REURB; regularization; irregularity; conflict.

¹ Acadêmica do curso de Direito na Faculdade da Saúde e Ecologia Humana. O objetivo geral do trabalho é analisar a aplicação da mediação nos conflitos fundiários.

² Professor Orientador

1. INTRODUÇÃO

A concepção de progresso urbano se confronta a uma realidade na qual o crescimento desordenado das cidades é notavelmente visível. Uma consequência deste desalinhamento está relacionada a maneira como a ocupação do solo é realizada visto que, muitas famílias possuem uma moradia, no entanto, há poucas pessoas que detém o direito à propriedade reconhecido em seus imóveis.

No sistema atual de governo, líderes do poder executivo são os responsáveis por tentar solucionar as irregularidades já vivenciadas na região onde atuam. Pela superação dos vícios procedimentais ante a formação dos núcleos urbanos, não é de se estranhar que toda ação criada para a regularização de imóveis públicos, esteja acompanhada de insegurança da população.

Em um cenário marcado pelo sentimento de incerteza popular, é importante destacar o distanciamento existente entre os cidadãos e os profissionais responsáveis pela gestão municipal. Situação que se agrava pela falta de conhecimento de muitas pessoas sobre os direitos previstos em lei que, embora amplamente divulgados, estes não são efetivamente aplicados.

Nas ações administrativas voltadas à regularização de imóveis, é evidente que o poder de tomada de decisão está predominantemente nas mãos do poder público municipal, quando comparado ao papel desempenhado pelo indivíduo. Ainda que a população brasileira viva em um contexto de democracia participativa, apenas uma pequena parte da população está ciente do impacto de suas ações nas políticas públicas. Condição que favorece a fragilidade na relação existente entre o poder público e as pessoas detentoras da posse de um imóvel.

Dada a diferença de poder entre Estado e a população, torna-se imprescindível que os Municípios adotem uma abordagem mais cautelosa durante as etapas do processo de Regularização Fundiária. Seria uma discussão sobre a efetividade na regularização de imóveis públicos como um meio de evitar que conflitos fundiários gerem prejuízos potencialmente irreversíveis para todas as partes envolvidas.

De acordo com as disposições legais, os profissionais atuantes no processo da REURB devem recorrer a mediação como um método adequado de solução de conflitos. Essa alternativa contribui para diminuir a dependência do poder judiciário, que, normalmente, é visto como única opção viável para resolver conflitos fundiários.

Por uma nova perspectiva sobre as diferentes formas de resolução da lide, este estudo busca explorar, à luz da Lei nº 13.465 de 2017, até que ponto a mediação pode ser uma solução atrativa para a resolução de conflitos em processos de regularização de imóveis públicos, especificamente em áreas urbanas.

Na análise preliminar do tema escolhido, pode-se afirmar que a aplicação de métodos autocompositivos pode acelerar o processo de Regularização Fundiária. Similarmente, a implementação da mediação permitirá que os moradores sejam participantes ativos nas etapas necessárias para o procedimento da REURB, visando a obtenção do direito de propriedade em seus imóveis.

Para a confecção do artigo, foi empregado o método hipotético dedutivo e na pesquisa, a metodologia bibliográfica e telematizada, via internet. Modelos de pesquisa utilizados com o objetivo de viabilizar o acesso às legislações atualizadas, as bibliografias e artigos científicos recentes, que estivessem, direta ou indiretamente, relacionados ao tema proposto. O objetivo é tecer considerações sobre o assunto, sem a pretensão de se esgotar a discussão sobre a aplicabilidade da mediação da REURB.

2. DESENVOLVIMENTO

I - A ocupação de terreno público

De acordo com o autor Maurício da Silva Lopes Filho³, é de responsabilidade da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre questões de direito urbanístico. Atribuição onde os diferentes órgãos da gestão pública atuam de forma conjunta nas ações relacionadas a criação de políticas urbanas.

Embora haja uma colaboração mútua, as ações destes entes é extensa e visa beneficiar toda a população. Entretanto, apesar da ação positiva deste grupo, muitas das leis estabelecidas não se ajustam adequadamente ao contexto atual e aos aspectos específicos de cada região. Fato que dificulta uma aplicação direta da lei na sociedade.

O direito à moradia é uma necessidade essencial que cada pessoa busca ao assumir a posse de um terreno. As ocupações irregulares são percebidas como uma expressão constante da população na busca pelo reconhecimento de um direito vital. Logo, em questões ligadas ao direito urbanístico, é fundamental a participação de uma entidade pública adicional, representando o “Estado”, capaz de estabelecer uma relação direta com os moradores.

Dentro deste cenário, com o objetivo de alcançar uma performance efetiva, a própria Constituição de 1988⁴, na descrição do artigo 30 e seus incisos, concedeu ao Município a competência de legislar e/ou suplementar a legislação federal e estadual, em questões de interesse local.

Conforme previsto no texto legal⁵, é de responsabilidade dos Municípios realizar o planejamento e controle do uso e ocupação do solo. Contudo, apesar da competência atribuída ao órgão público, em uma análise superficial das cidades, percebe-se que diversos Municípios sofrem com problemas relacionados às atividades direcionadas às ações urbanísticas.

Observando a trajetória histórica e avaliando o contexto social, o que se percebe é a incessante busca dos gestores pelo progresso das cidades. Posição onde implementam ações que beneficiam a população a curto prazo, porém, com o decorrer do tempo, revelam suas desvantagens causadas pela ausência de planejamento na organização das cidades.

No ambiente urbano, existem inúmeros terrenos sob a custódia ou de responsabilidade do Município que carecem de uma função específica. Devido ao aparente abandono e à falta de fiscalização de certos espaços públicos, o que pode ser visto é a ocupação informal dessas áreas. Uma situação irregular que acelera o crescimento desordenado das cidades devido à falta de regulamentação por parte das autoridades municipais.

No contexto atual das áreas urbanas, observa-se a existência de famílias que ocupam terrenos de maneira irregular, exercendo o direito de usar, gozar e dispor do imóvel, sem, contudo, ter assegurado previamente o direito à propriedade.

A Constituição Federal de 1988⁶, em seu texto legal, delimita a moradia como um dos direitos fundamentais inerentes ao cidadão. Apesar das perspectiva da garantia de um direito, o que se observa é a evolução de uma sociedade onde, apesar da existência de edificações residenciais, a maioria dos

³ FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022. (p. 38)

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal de 1988.

⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. (Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, (...) na forma desta Constituição).

habitantes possui apenas o reconhecimento de posse, não de propriedade.

Nas palavras de Marcelo Eibs Cafrune⁷, as irregularidades fundiárias encontradas nas ocupações estão diretamente ligadas à maneira como o solo é utilizado. Toda a ação de desenvolvimento das cidades precisa ter um amparo legal. No entanto, a morosidade do poder executivo em reverter a situação de informalidade das ocupações resultou em muitos imóveis que não foram passíveis de regularização. Condição que, com o tempo, se tornou de difícil reversão.

Segundo o autor Marcelo Eibs Cafrune⁸, a permanência da condição irregular nas ocupações de um imóvel geraria efeitos concretos sobre a segurança da posse de um terreno. Logo, devido ao aumento constante das demandas pelo progresso social, várias políticas urbanas foram criadas ao longo dos anos. Ação que visa garantir o reconhecimento das diversas condições sociais da população para a melhoria da condição de vida dos moradores.

Em uma análise do contexto atual, a legislação vigente que está sendo aplicada como base para a regularização de imóveis é a Lei nº 13.465 promulgada em 11 de julho de 2017. Texto legal que descreve um novo procedimento, popularmente conhecido como “REURB”.

Em um novo panorama social, a legislação introduziu alguns institutos jurídicos para uso dos Municípios, visando atingir o objetivo final do REURB, que é a certificação dos moradores que ocupam imóveis públicos.

A Lei nº 13.465 de 2017, representa um dos pilares legislativos construídos com o objetivo de conceder maior autonomia ao Município na condução dos procedimentos de Regularização Fundiária. De acordo com o autor Maurício da Silva Lopes Filho⁹, o propósito desta lei é integrar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. E para isso, é essencial a estruturação do poder executivo, a fim de que no desenvolvimento do processo de regularização tenha a participação de diferentes profissionais atuando no processo, dentre eles as áreas jurídicas, urbanísticas, ambiental e social.

Durante as etapas administrativas da REURB, as irregularidades fundiárias tornam-se cada vez mais evidentes. Uma das principais causas é o desequilíbrio de direitos nas decisões entre a população e a entidade pública.

Todas as decisões individuais podem se esbarrar em uma decisão contrária devido a diferentes opiniões. Ressalta-se que a Regularização Fundiária é apenas um processo administrativo conduzido por funcionários contratados ou servidores públicos. Dada a crescente quantidade de ocupações urbanas irregulares, é crucial que a aplicação da legislação seja cautelosa, garantindo que na execução do procedimento da REURB, o interesse coletivo prevaleça sobre o interesse de um único indivíduo.

Mesmo com a preocupação dos Municípios em reconhecerem as irregularidades da ocupação do solo como um problema social, ressalta-se que outros empecilhos causaram efeito no processo quando o caso envolver o interesse de um único indivíduo. As ações conflituosas, por serem progressivas, podem ocasionar uma ruptura na relação das partes envolvidas. Deste modo, a fim de se atingir o objetivo principal da regularização, qual seja assegurar o direito à propriedade do indivíduo, os profissionais responsáveis pela REURB, deveriam buscar por meios consensuais de resolução de

⁷ CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, v. 1, n. 11, 2010.

⁸ CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, v. 1, n. 11, 2010 (pág. 201).

⁹ FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022.

conflitos, como uma forma eficiente de implementação do direito à moradia¹⁰.

A própria Lei nº 13.465 de 2017¹¹ incentivou a utilização de métodos extrajudiciais para resolver conflitos fundiários, conforme o artigo 10, inciso V. Segundo a autora Mariana Monteiro Branco¹², este é um modelo de importante discussão, visto que o Poder Judiciário enfrenta lentidão no proferimento das decisões devido ao grande fluxo de processos.

Ressalta-se que a Regularização Fundiária segue um fundamento constitucional de respeito à dignidade humana e ao direito de moradia. Condição onde, pelo reconhecimento de um direito, é essencial que as pessoas envolvidas no processo visualizem as vantagens da mediação no processo de regularização de imóveis pertencentes à entidade pública.

O objetivo deste artigo é discutir uma alternativa de resolução de conflitos fundiários. Uma opção descrita na própria lei nº 13.465 de 2017. Uma opção capaz de aumentar a participação popular no processo da REURB, bem como reduzir a desigualdade existente entre os Municípios e os moradores que vivem em condições irregulares.

II - Função social da propriedade

A utilização e ocupação do solo feita de maneira irregular são um grande desafio no planejamento urbano. Quando a ação é feita de forma desorganizada, esta pode resultar em uma série de impactos negativos como a precariedade das condições habitacionais, a falta de infraestrutura adequada, a criação de áreas vulneráveis e o desencadeamento de desastres ambientais. Situações que evidenciam a necessidade dos Municípios realizarem um estudo do espaço em que será desenvolvida a regularização.

Entende-se que toda luta da população pelo reconhecimento de um direito, é uma causa justa, principalmente quando atrelada a disponibilidade atribuída a uma família para acesso e permanência em uma moradia. No entanto, de acordo com o autor Luiz Antonio Scavone Junior¹³, sobre o reconhecimento da garantia de um direito, não basta apenas que o Estado atribua ao indivíduo o direito à propriedade, sendo necessário que esta garantia também seja exercida na região dentro dos limites de interesse econômico e social.

O maior desafio dos gestores municipais é alinhar seus projetos às necessidades da região onde atua. Condição que se agrava pela ausência de legislação própria que se adequem ao contexto atual e que de certa forma minimize os casos de violação, em áreas públicas, de ocupação de imóveis pertencentes aos Municípios.

A propriedade pública é um bem do Estado que visa atender os interesses da coletividade. E referente a este bem, existe uma subdivisão entre o titular da propriedade, o administrador reconhecido como o agentes públicos e os beneficiários que representam a população¹⁴. Na relação existente entre os entes, existe uma predisposição para o surgimento de ações próprias que visem o interesse do indivíduo. Apesar de na sociedade existir pensamentos conflitantes, contudo, em um Estado Democrático de Direito, tal condição não é viável, visto que uma ação irregular é capaz de ocasionar prejuízos a um terceiro.

¹⁰ CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, v. 1, n. 11, 2010.

¹¹ LEI FEDERAL nº 13.465/17.

¹²BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

¹³ JR., Luiz Antonio S. **Direito Imobiliário - Teoria e Prática**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021 (pág. 49).

¹⁴ DE CASTRO ABE, Nilma. **Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 11, n. 1, p. 135-154, 2008.

Entende-se que em ocupações irregulares do solo, só será reconhecida a posse do morador quando demonstrado a utilidade da regularização do imóvel. A Lei nº 13.465 de 2017 instituiu no Brasil normas aplicáveis aos procedimentos da REURB, amparado pela proteção aos direitos ambientais, urbanísticos e sociais. Deste modo, cabe às partes envolvidas reconhecer que o processo não serve apenas para que seja feita a emissão de um documento. Pelo contrário, tal ação visa a proteção do Estado, o qual possui deveres jurídicos vinculados à administração pública responsável pela proteção do povo.

O direito à propriedade possui uma limitação quando comparado à proteção de alguns bens jurídicos. É ônus do Município a realização dos processos da REURB. Logo, como o órgão responsável, cabe a ele identificar áreas passíveis de regularização das ocupações urbanas. Um estudo preventivo capaz de delimitar se uma futura titulação dos moradores infringiria o texto legal ao não garantir, de forma efetiva, a função social da propriedade¹⁵.

III - Os desafios da REURB

Conforme apontado pela autora Ermínia Maricato¹⁶, muitas obras de infraestrutura urbana têm como objetivo principal fomentar a especulação fundiária e não necessariamente a democratização do acesso à terra para moradia.

A gestão municipal segue um ciclo de quatro anos, alinhado ao mandado do prefeito. A cada nova administração, há uma modificação no corpo de funcionários, que, ao assumirem o cargo público, retomam algumas atividades anteriormente previstas e iniciam novos projetos apresentados durante o período eleitoral. Essa sequência temporal é observada em todos os Municípios, e a falta de cuidado na condução do governo pode resultar em impactos significativos para toda a população local.

Conforme a interpretação das autoras Thassia Maggione dos Reis e Mauriceia Soares Pratisolli Guzzo¹⁷, a transição governamental municipal traduz-se em uma descontinuidade administrativa, suscetível a causar prejuízos à população. Essa condição também repercute nos processos de regularização de imóveis.

Além da dificuldade na continuidade no processo de trabalho, os Municípios ainda sofrem com os resultados ocasionados pela baixa fiscalização da ocupação de seus terrenos. Ação que dá espaço para a invasão de imóveis públicos que, em decorrência do tempo em que o terreno está irregular, a mera retomada da posse não é mais a melhor escolha a ser feita.

Apesar da ocupação nos imóveis públicos serem informais, os moradores investem no terreno por ser o espaço destinado a sua moradia. Pelo desconhecimento de que são detentores apenas da posse da ocupação, hoje, grande parte da população luta pela permanência da família em suas casas.

A maioria dos núcleos urbanos irregulares são habitados por indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade com baixa renda familiar. De acordo com Maurício da Silva Lopes Filho¹⁸, o objetivo da REURB é preservar as pessoas que já ocupam o terreno, dando prioridade aos

¹⁵ LEI FEDERAL nº 13.465/17, artigo 10, inciso VII.

¹⁶ MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira..também nas cidades**. Cultura Vozes, v. no/dez. 1999, n. 6, p. 7-22, 1999, Tradução (pág. 03).

¹⁷ REIS, Thassia Maggione; GUZZO, Mauriceia Soares Pratisolli. **A transição de governo na administração pública municipal sob a ótica dos servidores públicos**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santos, 2021.

¹⁸ FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022 (pág. 47).

vínculos sociais e pessoais desenvolvidos ao longo da formação do núcleo.

Segundo Mariana Monteiro Branco¹⁹, o maior desafio da REURB é garantir que os imóveis no Município, cumpram a sua função social, onde o reconhecimento da propriedade representa a garantia de um direito. Logo, respeitando as necessidades da sociedade, é fundamental que durante a regularização dos imóveis, algumas precauções sejam tomadas a fim de prevenir eventuais situações de conflitos.

A aplicação da REURB surge como uma abordagem estratégica, permitindo que os Municípios lidem com as complexidades exigidas na realização do procedimento, condições em que deverão agir de maneira ordenada, justa e participativa, promovendo, assim, um ambiente urbano mais equitativo e adequado .

Em consonância com essa legislação, o Decreto nº 9.310, promulgado em 2018, surge como um instrumento regulatório complementar que detalha e normatiza procedimentos para a implementação da REURB. Este decreto fornece diretrizes específicas sobre a aplicação da mediação e outros meios extrajudiciais de resolução de conflitos, reforçando a importância da busca por soluções consensuais no processo de regularização fundiária.

A princípio, o texto legal atribuiu ao Município a competência para realizar as etapas da REURB, no qual a meta principal é entregar aos moradores a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Mas para que se alcance o resultado esperado, é crucial que exista um estudo territorial relacionado às áreas passíveis de regularização.

Segundo os autores Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides Silvia e Elena Barreto Saborita²⁰, é fundamental que os profissionais tracem um perímetro de atuação que viabilize a aplicação dos instrumentos da REURB. Este conhecimento fornecerá aos profissionais uma base para adaptar as legislações locais às necessidades específicas de cada cidade.

Dos serviços administrativos realizados em cada região, destaca-se que o processo de regularização começará inicialmente pelo requerimento feito por algum dos legitimados. Documento que, após processado, permitirá que seja instaurada a REURB. Neste estágio, o órgão municipal poderá classificar a área como de interesse social ou específico. Ação capaz de permitir que o Município avance com as etapas subsequentes descritas no artigo 28 da Lei nº 13.465 de 2017²¹.

Durante a regularização, os funcionários públicos realizaram uma busca nos cartórios de registro de imóveis a fim de identificar a titularidade dos imóveis objetos da REURB²². Através das informações encontradas na análise das matrículas, será possível constatar se o imóvel é de titularidade pública ou particular. Resposta que garantirá, caso seja necessário, a notificação dos confrontantes.

É uma preocupação necessária destacar que, embora seja possível realizar buscas em cartórios, nem todas as ações de transferências dos imóveis, em condições informais, estão devidamente documentadas. Portanto, para uma eficiente regularização dos núcleos urbanos, os profissionais envolvidos na REURB precisaram realizar um estudo em campo junto aos moradores. Trabalho onde será possível compreender o histórico social da região e identificar quais pessoas já

¹⁹BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. (p. 51)

²⁰SALEME, E. R.; SILVIA, R. S. B.; SAVORITA, E. B. **A IMPORTÂNCIA DO MEDIADOR NA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ENVOLVENDO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)**. São Paulo: I Encontro Virtual do COMPEDI, 2020 (pág. 15).

²¹LEI FEDERAL nº 13.465/17.

²²BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

exerceram a posse de um terreno.

Os centros urbanos sujeitos à regularização são compostos por indivíduos que residem em ocupações irregulares e aqueles que já possuem seus nomes registrados corretamente na matrícula de uma propriedade. Uma vez que as ocupações irregulares acontecem sem a devida supervisão governamental, podem surgir conflitos relacionados a discrepâncias de metragem na aquisição da fração ideal de um imóvel.

Ao cidadão, é permitido a apresentação de impugnação às ações que de alguma forma lhe ocasionem algum prejuízo. Descrição de inconformismo expresso que necessita estar devidamente fundamentada. No entanto, esta contestação ocasiona um atraso no processo da Reurb, desestruturando todo projeto anteriormente calculado pelo Município. A possibilidade de impugnação propicia a perda de credibilidade da população sobre a regularização. Uma descrença capaz de criar uma sensação de insegurança sobre a eficácia do projeto implementado na cidade.

Pelas diferentes desafios vivenciados no decorrer do processo, é importante sublinhar a necessidade de identificar as áreas onde o processo foi contestado, permitindo que os profissionais possam continuar com a regularização nos espaços onde não houve disputas nas ações já realizadas.

Da mesma forma, segundo Mariana Monteiro Branco²³, na fase administrativa da REURB, podem surgir debates sobre processos de reintegração de posse que violam a garantia do direito social. Da mesma forma, poderão ocorrer problemas relacionados à necessidade de realizar obras públicas que, embora destinada a melhorar a infraestrutura, resultarão na realocação de famílias de seus imóveis.

O autor Maurício da Silva Lopes Filho²⁴, propõe que estudar o conflito pode ser uma estratégia eficaz para resolver disputas fundiárias. Ressalta-se que o conflito é uma manifestação social em que as partes envolvidas, na busca pela garantia de seus direitos, podem acabar violando ou desconsiderando o direito de outro. Cenário que não é diferente nos processos que visam a regularização de imóveis.

Os desafios visíveis no trabalho da administração pública existirão com diferentes facetas a depender de como foi estruturada cada região. Portanto, para garantir efetivamente o direito à moradia, é essencial um trabalho conjunto entre os Municípios, cidadãos locais e os cartórios de registro de imóveis de forma a estreitar suas relações. Uma ação de respeito às pessoas que ocupam um terreno público, onde, mesmo existindo divergência de ideias, o indivíduo terá espaço para discussão, caso seja efetivamente aplicado o método da mediação.

III - Métodos Autocompositivos de Solução de Conflitos

Conforme estabelecido no artigo 10, inciso V da Lei nº 13.465 de 2017, um dos propósitos da REURB é incentivar a resolução extrajudicial de conflitos. A ideia desta nova legislação é simplificar o processo de regularização imobiliária, minimizando a burocracia e o excesso de formalidades administrativas anteriormente exigidas.

No contexto social atual, é inviável que o poder público recorra ao judiciário como única opção cabível para solução de conflitos. Tal abordagem submeteria o poder de decisão a um terceiro. Fato que restringiria, no processo da REURB, a participação das pessoas em um procedimento no qual o indivíduo busca unicamente o reconhecimento do direito à moradia e a garantia do direito real

²³ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. (p. 51)

²⁴ FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022.

da propriedade.

No sistema extrajudicial, há diversos métodos autocompositivos para a resolução de conflitos como o caso da negociação, da mediação, bem como da conciliação. Dos métodos cabíveis, o texto legal da regularização destacou a mediação conforme descrito no artigo 34, § 3º da Lei nº 13.465 de 2017²⁵. Isto porque o texto a especifica como um método adequado a ser instaurado na REURB tanto por iniciativa das partes envolvidas no processo, quanto pela ação autônoma do Município.

Diante da previsão legal, surge a necessidade de uma discussão na qual delimite até que ponto a utilização da mediação pode ser uma alternativa viável de resolução de conflitos em processos de regularização de imóveis públicos. O objetivo da pesquisa é apresentar, às pessoas interessadas no assunto, uma nova opção extrajudicial a ser empregada na resolução dos problemas enfrentados nos processos fundiários.

É importante destacar que a mediação é uma atividade técnica, regulada pela Lei nº 13.140 de 2015. Neste processo, um terceiro imparcial, especificamente um profissional capacitado, irá incentivar aos conflitantes a estabelecerem um diálogo com o objetivo de chegarem a um consenso na decisão final.

O acordo estabelecido na sessão de mediação será ratificado e formará um título executivo judicial ou extrajudicial. E este documento assegurará a efetividade da obrigação acordada entre as partes envolvidas no conflito.

A mediação é um processo voluntário onde as pessoas envolvidas possuem acesso a um espaço estruturado onde serão acolhidos por profissionais habilitados. A introdução da opção para aplicar métodos autocompositivos, conforme estabelecido pela Lei nº 13.465 de 2017, abrirá uma nova perspectiva para a regularização de imóveis públicos. Cenário onde o foco do projeto é garantir a titularidade a todos os beneficiários do REURB.

Conforme a autora Marina Monteiro Branco²⁶, a implementação de políticas públicas focadas na mediação de conflitos fundiários, demonstra uma consideração significativa do Estado pelo direito dos cidadãos de acesso ao reconhecimento da propriedade. Isso é particularmente relevante considerando a complexidade das disputas existentes nas áreas urbanas formadas em condições informais.

A adoção da mediação pelo Estado marca uma mudança significativa no paradigma de resolução de conflitos, introduzindo uma abordagem mais participativa e colaborativa. Ao incorporar a mediação na regularização fundiária, o Estado demonstra um compromisso com a construção de soluções que consideram as perspectivas e necessidades das partes envolvidas. Esse novo ponto de vista representa uma transição de uma postura regulatória para uma mais orientada à resolução de problemas, buscando não apenas a conformidade com as leis, mas também a construção de consenso e o fortalecimento das relações comunitárias.

Para que a proposta de solução extrajudicial de conflitos seja adequadamente implementada, a legislação atual permite que os municípios criem câmaras de prevenção e resoluções administrativas de conflitos, bem como firmarem convênio com o Tribunal de Justiça Estadual. Fato que favorece a população beneficiada pela REURB ao garantir aos indivíduos acesso aos Centros Judiciários e às Câmaras de Mediação²⁷. Um plano de trabalho conjunto, onde espera-se que ocorra uma mútua

²⁵ LEI FEDERAL nº 13.465/17

²⁶ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017 (pág. 11).

²⁷ LEI FEDERAL nº 13.465/17. Art. 34, § 5º

cooperação entre os partícipes²⁸.

Segundo Maurício da Silva Lopes Filho²⁹, os Cejuscs são formalizados pela Resolução nº 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, sendo ela, resultado de uma política focada no tratamento adequado de conflitos. A aplicação da resolução na regularização de imóveis tem o intuito de promover a paz e o desenvolvimento social, permitindo a defesa do direito à moradia digna e ao acesso à justiça.

Em síntese, para a aplicação deste instituto, é necessário que as entidades públicas municipais adotem uma política transparente que inclua a participação de outros órgãos públicos. Estes, por já possuírem uma infraestrutura própria, serão capazes de contribuir na consensualidade e cooperação entre o Estado e a sociedade.

Com o propósito de identificar as vantagens da aplicação da mediação, é importante especificar o contexto no qual surgem os conflitos. Entre as partes interessadas na regularização de imóveis públicos, estão presentes os cidadãos ocupantes do terreno públicos, associações representando os moradores, instituições públicas, bem como os próprios Municípios. Para ambos os lados, é interessante que o conflito não seja um impasse, mas sim uma mera consequência dos vícios fundiários ocasionados pela falta gestão sobre a ocupação do solo público.

Das partes envolvidas, destaca-se que existe uma relação direta entre a população e os gestores do órgão público municipal. No entanto, qualquer ação feita de forma obscura, poderá ocasionar a fragilidade no vínculo pré-existente entre as partes.

Segundo a autora Fernanda Tartupe³⁰, é pressuposto na ideia de justiça que exista um consenso social sobre o que é disposto como um direito fundamental. Neste estado, na busca do reconhecimento de um direito, o ideal seria que ambos os lados buscassem atingir um mesmo resultado. O que, em alguns casos, pode não vir a acontecer.

O processo de Regularização Fundiária não possui uma forma padronizada que servirá de modelo a todos os Municípios. Cada região teve uma linha de desenvolvimento próprio e a formação de núcleo informal diverso, o que exigirá planejamento do setor responsável. Da mesma forma, os interesses de cada indivíduo podem alterar, não tendo como prever quais ações do Estado serão contestadas.

Entende-se que a Regularização Fundiária é uma medida estrutural, onde o Município, em um primeiro momento, busca garantir uma cooperação entre Estados e sociedade, pela garantia do desenvolvimento social. Por ser inevitável que surjam enfrentamentos na forma em que será realizada às ações administrativas, é necessário a aplicação de métodos adequados de solução de conflitos no processo de regularização de imóveis. O que permitirá que a população ganhe voz na resolução de conflitos fundiários.

Na sociedade brasileira, são muitos os casos de famílias que possuem uma moradia, mas que não são totalmente reconhecidas pelo Estado. A proposta da REURB é introduzir a parte excluída da população de volta ao seu contexto social. Situação onde não é vantajoso que, após iniciado o processo de regularização, este seja interrompido pela deficiência dos Municípios em garantir uma estrutura adequada para a solução dos conflitos.

²⁸ Termo de cooperação técnica nº 313/2021. Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

²⁹ FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022.

³⁰ TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Cíveis*. Disponível em: Minha Biblioteca, (6ª edição). Grupo GEN, 2020,(pág. 77).

A aplicação da mediação na REURB oferece diversas vantagens significativas no contexto da regularização fundiária. Em primeiro lugar, a mediação proporciona um ambiente propício ao diálogo direto entre as partes envolvidas, incluindo ocupantes e órgãos públicos, facilitando a compreensão mútua de interesses e necessidades. Essa abordagem colaborativa pode resultar em acordos mais sustentáveis e adaptáveis às particularidades locais, promovendo, assim, uma regularização mais justa e eficiente.

Além disso, a mediação tende a ser um processo mais ágil e menos oneroso em comparação com o litígio judicial, favorecendo a resolução célere dos conflitos fundiários. A natureza flexível da mediação permite a customização das soluções, considerando as especificidades de cada caso, o que pode contribuir para a construção de relações mais harmoniosas entre comunidades e poder público no âmbito da regularização urbana.

Segundo a autora Marina Monteiro Branco³¹, a criação de políticas urbanas ganhou maior relevância com o advento da Constituição de 1988. Pela conquista de um direito, tanto a população quanto o Estado precisam lutar pela eficácia na aplicabilidade da lei vigente com o objetivo de garantir o desenvolvimento social e o bem estar dos habitantes. Fato que evidencia a necessidade de aplicação de meios consensuais de solução de conflitos fundiários.

Ressalta-se que a mediação oferece aos Municípios a oportunidade de se aproximar das comunidades de maneira mais empática, registrando a complexidade das questões fundiárias e promovendo a participação efetiva dos cidadãos no processo de regularização. Essa mudança de perspectiva pode resultar em políticas mais eficazes e sustentáveis, que não apenas atendem aos requisitos legais, mas também abordam as realidades sociais e culturais das áreas urbanas no processo de regularização.

A Lei nº 13.465 de 2017, adotou um novo procedimento, o qual foi delimitado como Sistema Multiportas. Logo, o estudo sobre a possibilidade de aplicação de um método adequado de solução de conflito, permitirá que o procedimento da REURB seja aplicado de forma efetiva, dando espaço a um novo panorama no qual se busca uma realidade objetiva sobre as garantias do direito à moradia.

3. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar um novo plano de trabalho, conforme estabelecido no artigo 10º da Lei nº 13.465/17, no qual promove o incentivo à resolução extrajudicial de conflitos. Para tal, o estudo foi dividido em três capítulos, com a finalidade de entender melhor o conteúdo da lei.

A fim de especificar o bem jurídico a ser protegido, o primeiro capítulo estabeleceu uma análise da ocupação de imóveis públicos pertencentes aos Municípios a fim de entender como é feito o controle e uso do solo.

No segundo capítulo, o artigo esclareceu a real limitação do direito à propriedade. Para isso, o texto narra os cuidados necessários ao interesse do coletivo de forma a evitar prejuízos causados pela ação do indivíduo. Situação na qual o Estado somente deve reconhecer o direito da posse, caso a ocupação do terreno tenha sido feita de modo funcional.

Já o terceiro capítulo tratou da Lei nº 13.465 de 2017. Texto que descreve o processo da REURB. Dado a complexidade do tema e sua novidade para algumas pessoas, foram também relatadas algumas dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos durante a etapa administrativa do processo. Para uma compreensão mais clara do tópico proposto, a pesquisa apontou as principais

³¹ BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017 (pág. 48).

causas de conflitos fundiários, assim como a necessidade de um planejamento prévio das áreas destinadas à regularização.

No capítulo final, discutimos o sistema multiportas adotado pela legislação, onde a mediação se torna uma alternativa apropriada para resolver conflitos, assegurando a implementação de uma política mais sustentável e eficiente.

Do presente estudo, foi possível concluir que profissionais do mundo jurídico estão conseguindo adequar as legislações nacionais às necessidades da população. Após adaptada a lei ao contexto social vivenciado no Município, conclui-se que será possível a aplicação de um novo instrumento de resolução de conflitos na regularização. Um novo método em que as pessoas, ao buscarem a garantia de direito, não precisarão, necessariamente, recorrer unicamente ao poder judiciário.

A pesquisa pautou-se na análise feita entre o Estado e a sociedade. Uma relação marcada por constantes conflitos, sejam eles de natureza política, ideológica, social ou econômica. Destaca-se que toda situação de conflito, quando não solucionada, gera prejuízos às partes envolvidas. Circunstância em que é necessário um cuidado no processo da REURB a fim de evitar uma instabilidade na relação entre o órgão público e o morador detentor da posse de um terreno.

A execução e fiscalização de políticas urbanas é de competência do órgão público municipal. Assim, na tentativa de regularizar os núcleos urbanos, os gestores de cada cidade, ao seguirem seus projetos anteriormente apresentados, acabam não aderindo os trabalhos já iniciados por outro governo. Trabalhos que muitas das vezes necessitam de apoio profissional para serem efetivamente cumpridos.

Não há hesitação em relatar que a Regularização Fundiária é uma conquista da população em conseguir que seus imóveis recebam um documento que lhe garante o direito à propriedade. Mas, para que se alcance o resultado esperado, é essencial que gestores públicos entendam a importância de estudo sobre os principais desafios enfrentados na regularização de um terreno.

Destaca-se que no processo da REURB, os Municípios não visam apenas regularizar a situação fundiária, mas também melhorar as condições de vida dos ocupantes. O objetivo é reintegrar as áreas irregulares ao contexto urbano. Ato que contribui para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

Dentre os procedimentos descritos na lei, pelo presente estudo, compreende-se que a mediação é um instrumento jurídico eficaz a ser utilizado em situações em que as partes envolvidas mantêm um vínculo.

Pela garantia de maior comunicação entre os partícipes e maior autonomia nas decisões firmadas, o ideal seria que os Municípios criassem centros de apoio, bem como formalizar parcerias com os Tribunais de Justiça de forma a garantir à população acesso a um ambiente de diálogo. Fato que contribuiria para o desenvolvimento das cidades ao permitir que todo o procedimento da REURB ocorra sem morosidade, permitindo que os beneficiários recebam por fim a Certidão de Regularização Fundiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Marina Monteiro. **A mediação no âmbito da regularização fundiária**. TCC (Graduação)-Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6252/1/MMBranco.pdf>> Acesso em 05 de abr., 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 01 de outubro de 2023.

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

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei 13.465 de 11 de julho de 2017. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em agosto de 2023

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, v. 1, n. 11, 2010. Disponível em: <<http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/CAFRUNE-Media%C3%A7%C3%A3o-d e-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Urbanos-do-Debate-Te%C3%B3rico-%C3%A0-Constru%C3%A7%C3%A3o-Pol%C3%ADtica.pdf>> Acesso em 15 de abril de 2023.

DE CASTRO ABE, Nilma. **Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 11, n. 1, p. 135-154, 2008. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/170/164> > Acesso em 25 de novembro de 2023.

FILHO, Maurício da Silva Lopes. **O CEJUSC fundiário como instrumento de concretização da consensualidade e cooperatividade no âmbito da regularização fundiária urbana**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4258/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_MAU%c3%8dCIO%20DA%20SILVA%20LOPES%20FILHO_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf> Acesso em 05 de abril de 2023.

JR., Luiz Antonio S. **Direito Imobiliário - Teoria e Prática**: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642021/>. Acesso em: 25 novembro de 2023.

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira..também nas cidades**. Cultura Vozes, v. no/dez. 1999, n. 6, p. 7-22, 1999, Tradução (pág. 03). Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_terrano sociedadebrasileira.pdf> Acesso em 20 de novembro de 2023.

REIS, Thassia Maggione; GUZZO, Mauriceia Soares Pratissoili. **A transição de governo na administração pública municipal sob a ótica dos servidores públicos**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santos, 2021.

Disponível em: https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/3075/TCC_A_Transi%C3%A7%C3%A3o_Governo_Administra%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y > Acesso em 11 de novembro de 2023.

SALEME. E. R; SILVIA. R. S. B; SABORITA. E. B. **A IMPORTÂNCIA DO MEDIADOR NA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS ENVOLVENDO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)**. São Paulo: I Encontro Virtual do COMPEDI, 2020.

Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/olpbq8u9/breg8z46/occrHHYJm7kkDCgu.pdf> > Acesso em 03 de novembro de 2023.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530992330.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992330/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA nº 313/2021. Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/40/D6/BF/E3/2DCF181067658D18760849A8/93-2021.pdf> > Acesso em 27 de novembro de 2023.