

## A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO MEIO ADEQUADO À SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

*RESTORATIVE JUSTICE AS AN APPROPRIATE MEANS FOR RESOLVING URBAN LAND CONFLICTS*

DOI:

**Selma Pereira de Santana**<sup>1</sup>

Doutora em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

EMAIL: selmadesantana@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2597-4595>

**Tássia Louise de Moraes Oliveira**<sup>2</sup>

Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA.

EMAIL: Louise\_tassia@hotmail.com

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

**RESUMO:** A solução adequada para os conflitos fundiários parte de uma visão crítica de tal fenômeno a partir dos direitos humanos. Além dessa visão crítica, mostra-se fundamental, para que se estabeleça uma solução adequada, que sejam observados os regramentos internos e internacionais de proteção do direito à moradia, bem como as normas internas relativas à condução da política fundiária, além dos princípios constitucionais pertinentes. Por sua vez, o modelo restaurativo alude a um mecanismo de resposta ao conflito que se funda no reconhecimento de uma dimensão intersubjetiva do conflito, assumindo a função de pacificação deste, por meio da reparação dos danos causados, tendo por suporte fundamental o encontro e o diálogo. Neste contexto, a solução dos conflitos a partir das práticas restaurativas permite a efetivação de soluções mais rápidas e garante o processo participativo, permitindo o exercício de diálogo e compreensão pelos jurisdicionados, atendendo aos princípios da função social da

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2006). Mestre em Ciências Jurídico-Criminais por esta última Faculdade (2002). Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1984). Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público da Bahia, FESMIP. Especialista em Direito Administrativo pela Fundação Faculdade de Direito - FFD. Especialização em Processo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Procuradora de Justiça (Ministério Público Militar da União). Professora Associada 4, de Direito Penal, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA (2020-2023). Mestra em Direitos Fundamentais e Justiça pela Universidade Federal da Bahia - UFBA (2016-2018). 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 (2015). Servidora Pública do Tribunal Regional Federal da 2 Região. Membro do Grupo de Pesquisa Justiça Restaurativa.

cidade e da propriedade. O presente artigo pretende analisar a viabilidade de aplicação do modelo restaurativo aos conflitos fundiários urbanos. A metodologia utilizada foi descritiva e exploratória: revisão bibliográfica, para explicitar as principais características das perspectivas teóricas citadas e o tratamento conferido ao modelo restaurativo, além das bases normativas que permitem a sua aplicação aos conflitos fundiários urbanos. Neste contexto, analisa-se a justiça restaurativa como meio eficaz de solução dos conflitos fundiários e de que forma o modelo restaurativo pode contribuir na construção de uma prestação jurisdicional célere, eficaz e que atenda aos fins sociais constitucionalmente determinados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflitos fundiários; Justiça restaurativa; Solução consensual.

**ABSTRACT:** The appropriate solution to land conflicts starts from a critical view of this phenomenon based on human rights. In addition to this critical view, it is essential, in order to establish an adequate solution to any land conflict, that internal and international regulations for the protection of the right to housing are observed, as well as internal standards relating to the conduct of land policy, in addition to of the relevant constitutional principles. In turn, the restorative model alludes to a conflict response mechanism that is based on the recognition of an intersubjective dimension of the conflict, assuming the function of pacification of this, through repairing the damage caused, having as its fundamental support the meeting and dialogue. In this context, resolving conflicts through restorative practices allows faster solutions to be implemented and guarantees the participatory process, allowing the exercise of dialogue and understanding by those under jurisdiction, taking into account the principles of the social function of the city and property. This article aims to analyze the feasibility of applying the restorative model to urban land conflicts. The methodology used was descriptive and exploratory: bibliographical review, to explain the main characteristics of the theoretical perspectives cited and the treatment given to the restorative model, in addition to the normative bases that allow its application to urban land conflicts. In this context, restorative justice is analyzed as an effective means of resolving land conflicts and how the restorative model can contribute to the construction of a swift, effective judicial provision that meets constitutionally determined social purposes.

**KEY-WORDS:** Land conflicts; restorative justice; consensual solution.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A Justiça Restaurativa. 3 Normas constitucionais e legislação nacional aplicável à solução dos conflitos fundiários urbanos. 4. A Justiça Restaurativa como meio adequado à solução dos conflitos fundiários urbanos. 5 Conclusão. 6 Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia digna denota mister constitucional a ser perfectibilizado por políticas públicas geridas e adotadas nas três esferas de governo.

Assim, visando concretizar o referido direito fundamental, em sessão virtual extraordinária de 1º de novembro de 2022, o Pleno do STF, por maioria, emitiu decisão na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, pela qual determinou a observância, por parte do Sistema de Justiça, de uma série de quesitos, a

fim de que possam ser cumpridos os mandados de reintegração de posse em ocupações coletivas.

Ao analisar um novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos e movimentos sociais, o Ministro Relator decidiu atender em parte aos pleitos formulados. Nestes termos, não foi prorrogada a proibição de despejos, mas se determinou um regime de transição a ser adotado após quase um ano e meio de proibição das desocupações.

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, através do diálogo e da composição de ambiente favorável para o processamento de demandas possessórias ou petições 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 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 tais casos.

Para prevenir violações aos direitos humanos, faz-se necessário a adoção de medidas que observem a dignidade da pessoa humana nas políticas governamentais que tratem sobre a ocupação de terras, segundo o artigo 28 da Convenção Americana em relação ao artigo 1.1 da mesma.

Desse modo, o presente artigo pretende analisar a viabilidade da justiça restaurativa como meio adequado à solução dos conflitos fundiários.

Visando alcançar os fins propostos, o trabalho encontra-se estruturado em três tópicos. No tópico inicial, será exposto a justiça restaurativa, seus fundamentos teóricos e princípios.

No tópico subsequente, pretende-se expor as normas constitucionais e a legislação nacional aplicável para a solução dos conflitos fundiários, bem como os fundamentos processuais, tais como o Código de Processo Civil e a legislação extravagante. Ademais, busca-se expor as normas administrativas referentes aos conflitos fundiários, em especial as resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, analisa-se a justiça restaurativa como meio eficaz de solução dos conflitos fundiários e de que forma o modelo restaurativo pode contribuir na construção de uma prestação jurisdicional célere, eficaz e que atenda aos fins sociais constitucionalmente determinados.

A metodologia utilizada foi descritiva e exploratória: revisão bibliográfica, para explicitar as principais características das perspectivas teóricas citadas e o tratamento conferido ao modelo restaurativo, além das bases normativas que permitem a sua aplicação aos conflitos fundiários urbanos.

Diante desse cenário, verifica-se que uma visão crítica dos conflitos fundiários a partir dos Direitos Humanos permite compreender os fundamentos teóricos e jurídicos que envolvem os conflitos fundiários.

Assim sendo, a solução adequada deve dialogar com o tema dos conflitos fundiários denunciando a primazia do formalismo e encontrando ferramentas que garantam o respeito imediato à dignidade da pessoa humana, ao direito à moradia digna,

ao direito à cidade e à participação popular nos processos decisórios de planejamento dos espaços urbanos.

## 2 A JUSTIÇA RESTAURATIVA

A justiça restaurativa surge da confluência da vitimologia e do abolicionismo, buscando conciliar e compatibilizar as contradições que podem advir de buscar suas raízes em teorias radicalmente divergentes, emergindo com uma possível solução aos conflitos.

Definir a justiça restaurativa representa, ainda, um grande desafio aos seus defensores. Esta dificuldade se dá em razão desta consistir em um conjunto de práticas que almejam uma formulação teórica e sofrer variações de ordem regional ou nacional. Assim, na plural teoria restaurativa existem diversos conceitos, uns que se pautam na oposição ao modelo da justiça penal retributiva, nos resultados pretendidos e na diversidade das práticas restaurativas. Para Gomes Pinto, como o modelo restaurativo consiste em um novo paradigma, seu conceito ainda é inconcluso, podendo apenas ser captado em seu movimento ainda emergente (2005, p. 21).

A dificuldade de conceituar a justiça restaurativa advém da sua pluralidade de procedimentos e finalidades. Desta forma, determinados conceitos focam na questão das práticas (dimensão minimalista), ao passo que outros autores buscam sua definição tendo em vista os resultados pretendidos (dimensão maximalista) (SANTOS, 2014, p. 162).

A chamada “teoria restaurativa” parece dividir-se em duas vertentes: definições que dão maior relevância ao processo (compreensão minimalista); e conceitos que enfatizam os resultados que devem ser alcançados (entendimento maximalista).

Conforme nos alerta Santos (2014, p. 164), para se compreender a variedade de conceitos sobre justiça restaurativa, não se mostra inútil a sua catalogação como perspectivas “maximalistas” ou “minimalistas”, porquanto tal distinção permite distinguir duas formas não coincidentes de conceber o sentido e o âmbito da proposta restaurativa e, conseqüentemente, a sua relação com a justiça

O termo “justiça restaurativa” teria sido utilizado pela primeira vez em 1977, em um artigo de autoria de Albert Eglash, intitulado de *Beyond Restitution: creative restitution*, sendo este considerado o pioneiro no discurso restaurativo. O citado autor

considera existir três modelos de justiça: a justiça punitiva, que foca na punição; a justiça distributiva, que se centra no tratamento do delinquente; e, por fim, a justiça restaurativa, orientada para a reparação dos danos originados pelo crime (2014, p. 121).

Para Zehr (2012, p. 49), o modelo restaurativo consiste em um processo voltado à restauração, dentro dos limites possíveis, a todos que tenham interesse em uma ofensa particular, e identificar e atender coletivamente aos danos, necessidades e obrigações derivados de determinado conflito, com o propósito de curar e reparar os danos da melhor maneira possível.

Na perspectiva de Juliana Tonche (2016, p. 132), entre os autores parecer haver uma tendência em definir o modelo principalmente através de valores e princípios. Além disso, em função de muitos desses valores estarem atrelados à justiça restaurativa, como o respeito, o diálogo, processos mais inclusivos, apoio, entre outros que nos remetem às formas tradicionais pelas quais populações autóctones resolviam seus conflitos, os doutrinadores convergem no reconhecimento de que muitos dos aspectos fundadores da justiça restaurativa são originários de povos tradicionais.

Segundo a definição proposta por Leonardo Sica:

Mais do que uma teoria ainda em formação, a justiça restaurativa é uma prática ou, mais precisamente, um conjunto de práticas em busca de uma teoria. Sob a denominação de justiça restaurativa (*restaurative justice*, *giustizia riparativa*, *justice réparatrice*, *justicia restauradora*, etc.) projeta-se a proposta de promover entre os verdadeiros protagonistas do conflito traduzido em um preceito penal (crime), iniciativas de solidariedade, de diálogo e, contextualmente, programas de reconciliação. Mais amplamente, qualquer ação que objetive fazer justiça por meio da reparação do dano causado pelo crime pode ser considerada como “prática restaurativa (SICA, 2007, p. 10).

Concordando com a premissa de Sica, ao aduzir que a justiça restaurativa se configura como um “conjunto de práticas em busca de uma teoria”, vislumbra-se que o modelo restaurativo emerge como denominação sob a qual se agrupa uma pluralidade de teorias, práticas e programas com contornos diversos. Conforme sintetiza Santos, na chamada teoria restaurativa existem reflexões de natureza substantiva, orientadas para os fins da intervenção, e outras de caráter adjetivo, fundadas nos procedimentos restaurativos. E, além dessas teorias, também classificados sob a designação de “justiça restaurativa”, encontram-se os programas restaurativos diversos espalhados ao redor do mundo.

Na perspectiva de Sánchez (2005, p. 1241), o conceito de justiça restaurativa fundamenta-se em uma visão amável do ser humano como pressuposto antropológico, posto que entre suas finalidades encontra-se a concepção de humanização da justiça, restaurando a vítima, o infrator e a comunidade à situação anterior, partindo da premissa de um conceito do conflito como ruptura das relações humanas.

Instituída formalmente no Brasil pela Resolução 225, de 2016, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a justiça restaurativa ganhou naquele ano o nome de Política Nacional de Justiça Restaurativa no Poder Judiciário.

### **3 NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGISLAÇÃO NACIONAL APLICÁVEL À SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

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, esse princípio é 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, esse princípio é também um comando diretivo para a solução dos conflitos fundiários urbanos.

Por sua vez, o art. 183 da Constituição traz a figura da usucapião especial de imóvel urbano. Esse instituto nasce da ótica constitucional de função social da propriedade e promoção da justiça social. Assim, uma vez que o proprietário não esteja fazendo uso do seu imóvel e outrem esteja na posse do mesmo por cinco anos, adquirirá este a propriedade do imóvel. Este dispositivo baseia-se na ideia de que a terra deve cumprir uma finalidade, atendendo às necessidades dos que precisam de moradia.

Face a este cenário normativo, a cidade e a propriedade são ressignificados no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas devem atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades.

Ademais, o texto constitucional prevê expressamente em seu artigo 126 que “para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias”. Ocorre que a criação de Varas Agrárias especializadas depende de projeto de lei a ser encaminhado à Assembleia Legislativa.

Esse arcabouço complexo de conteúdo normativo da Constituição Federal de 1988 acrescenta uma interpretação sistêmica sob os demais fundamentos

constitucionais todos interligados com o direito à moradia, como a existência digna, da ordem social em favor do bem-estar e justiça social.

Outrossim, 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 nº2.220, de 4 de setembro de 35 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 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 10.257, de 20 de julho de 2001.

Ainda neste contexto, faz-se importante mencionar as Leis 11.481/2007 e 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.

Por sua vez, 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.

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

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 legitima a ação do Poder Estatal, o que faz das previsões legais em torno do direito à moradia conquistas inalienáveis.

Por sua vez, a Política Nacional construída no âmbito do Ministério das Cidades, por seu Conselho Nacional, e recomendada para orientar a atuação do Estado brasileiro permite identificar que está em discussão a própria atuação estatal, seja por meio de seus empreendimentos, os quais podem gerar conflitos, seja por meio da atuação do poder judiciário e da força policial utilizada para o cumprimento de mandados de reintegração de posse.

O papel do Poder Judiciário na dinâmica dos conflitos fundiários urbanos é tão significativo que, para tratar do tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, no ano de 2009, o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos.

Para Viana (2014, p. 64), a compreensão dos conflitos fundiários não apenas como conflito coletivo, mas como um problema social é elemento chave para que sejam garantidos os direitos humanos em cada situação, bem como sejam trabalhadas as causas econômicas e políticas das ocupações de terra nas cidades.

No que tange à mediação, incluem-se as recomendações referentes a monitorar os acordos firmados, capacitar mediadores e, de modo geral, estimular a cultura de

negociação e mediação como meio válido e eficaz de resolução de conflitos fundiários urbanos. Recomenda, ainda a realização de um Seminário de sensibilização nesse sentido e a implementação efetiva do disposto na Resolução nº 25 do mesmo conselho.

Ademais, a Resolução n. 87, do Conselho das Cidades, previu, dentre as diretrizes da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, em seu artigo 5º, o reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários urbanos nos litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis garantindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa para todas as pessoas envolvidas.

Recomenda-se no documento o estudo, identificação, mapeamento dos conflitos fundiários urbanos; a elaboração de instrumentos de monitoramento dos mesmos; a criação de procedimentos em matéria de mediação capazes de conduzi-lo devidamente; a promoção de capacitações, ações articuladas, entre outras ações. Essas disposições são divididas em competências entre os três entes da federação.

Ademais, faz-se imprescindível destacar a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que institui a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, apontando princípios informadores e dando diretrizes de tratamento e serviços visando à garantia de acesso à justiça.

A referida Resolução dispõe sobre a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, importante medida que demonstra a intenção do Estado em promover e fomentar as soluções amigáveis de conflitos. Dispõe ainda sobre os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e sobre a capacitação para conciliadores e mediadores. De modo geral, trata-se resolução com o fim de criar e organizar estruturas destinadas a promover a consecução das soluções alternativas de conflitos fundiários urbanos.

Prosseguindo-se por esta linha de raciocínio, faz-se relevante destacar a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

A referida Resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel,

urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

Por fim, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em Plenário, aprovou, por meio da Resolução 500 de 26.06.2023, a criação de Comissão Nacional de Soluções Fundiárias no âmbito do CNJ e de comissões regionais nos tribunais por meio de uma nova resolução. A iniciativa tem a finalidade de equipar o sistema de Justiça para atuar como estrutura de apoio a magistrados e magistradas responsáveis por ações referentes a conflitos fundiários coletivos.

Ademais, a medida também institui diretrizes para realização de visitas técnicas em áreas de litígios, além de audiências de mediação e de conciliação.

Com efeito, a instituição de Comissões de Soluções Fundiárias fortalece o diálogo e a composição de ambiente favorável para o processamento de demandas possessórias ou petições complexas, ao mesmo tempo em que promove planejamento estratégico”, destacou o ministro Vieira de Mello Filho em seu voto. De acordo com ele, as Comissões receberão as propostas e possibilidades para a regularização da posse ou a sua reintegração digna.

O ato normativo aprovado também prevê que o CNJ vai instituir uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, que será competente para fixar normas gerais de atuação da Política Judiciária para Tratamento Adequado dos Conflitos Fundiários de Natureza Coletiva.

Ademais, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça também estabelece os protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, em imóveis urbanos ou rurais, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações, serão estabelecidos pela Comissão Nacional.

#### **4 A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO MEIO ADEQUADO À SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

O modelo restaurativo alude a um mecanismo de resposta ao conflito que se funda no reconhecimento de uma dimensão intersubjetiva do conflito, assumindo a função de pacificação deste, por meio da reparação dos danos causados, tendo por suporte fundamental o encontro e o diálogo.

Neste contexto aplica-se perfeitamente a premissa do impacto face a face na concepção de Lévinas. A ideia de alteridade do filósofo francês relaciona-se com os princípios e pretensões do substrato ideológico restaurativo, assumindo total pertinência no que tange aos encontros restaurativos. A realização da justiça, segundo Lévinas, tem sua origem na proximidade dos relacionamentos face a face, nos quais tanto o ofensor quanto o ofendido estariam envolvidos.

Qualquer imposição de pena sem dar atenção aos relacionamentos face a face acaba sendo um “tirar de” alguém em vez de “dar ao” outro. Tal filosofia se destaca por conferir primazia à alteridade em relação ao sujeito pensante. Desta forma, a concepção de Lévinas amolda-se ao modelo restaurativo, na medida em que a justiça se realiza por meio da outridade, de colocar-se no lugar do outro. Essa premissa é válida para ofensores e ofendidos, a fim de que estes não fiquem reféns da culpa e do ressentimento gerados pelo crime. Para alcançar tal objetivo, deve-se ouvir as partes, sem desprezar seus interesses, traumas e conflitos (TIVERON, 2014, p. 172).

Por sua vez, cabe registrar que conflito fundiário, conforme Resolução Recomendada 87, de 8 de dezembro de 2009, é definido como “a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como de impacto de empreendimentos públicos ou privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitam ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade” (BRASIL, 2009).

Cabe registrar que 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.

Neste contexto, a solução dos conflitos a partir das práticas restaurativas permite a efetivação de soluções mais rápidas e garante o processo participativo, permitindo o exercício de diálogo e compreensão pelos jurisdicionados.

Conforme se pode observar, a nova lei de regularização fundiária (Lei 13.465/2017) abriu espaço para adoção da solução consensual dos conflitos fundiários, visando à promoção do processo decisório democrático e participativo.

Ademais, a solução deve estar conectada com os princípios da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido é o que determinam os arts. 5º, inc. da Constituição Federal combinados com os arts. 182 e 183 também da Carta Magna, quando reconhece que a propriedade deverá guardar uma função social.

Ainda neste sentido, a resposta adequada aos conflitos fundiários passa pelo reconhecimento e operacionalização de direitos preconizados pelas diretrizes gerais da política urbana expressas no artigo 2º do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001.

A solução adequada para os conflitos fundiários parte de uma visão crítica de tal fenômeno a partir dos direitos humanos. Além dessa visão crítica, mostra-se fundamental, para que se estabeleça uma solução adequada a qualquer conflito fundiário, que sejam observados os regramentos internos e internacionais de proteção do direito à moradia, bem como as normas internas relativas à condução da política fundiária, além dos princípios constitucionais pertinentes.

Diante desse cenário, vislumbra-se que o ordenamento jurídico internacional e interno possibilita o emprego do modelo restaurativo para a construção da solução dos conflitos fundiários, oportunizando-se também a mediação ou outras ferramentas consensuais de resolução de conflitos, com o objetivo de fortalecer a ideia de processo judicial participativo e democrático, além de se buscar uma maior efetividade na solução dos conflitos fundiários, no intuito de concretizar os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

## **5 CONCLUSÃO**

A justiça restaurativa propõe não o total afastamento do Estado na construção da solução dos conflitos, mas sim, uma nova (e possível) abordagem dos conflitos,

vislumbrando-se também a sua dimensão humana, o que demandaria não a exclusão, mas diferente postura por parte dos agentes estatais.

Em sede de conflitos fundiários, deve-se promover iniciativas voltadas a assegurar aos jurisdicionados 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 tais casos.

Com efeito, a solução adequada a tais conflitos deve dialogar com o tema dos conflitos fundiários denunciando a primazia do formalismo e encontrando ferramentas que garantam o respeito imediato à dignidade da pessoa humana, ao direito à moradia digna, ao direito à cidade e à participação popular nos processos decisórios de planejamento dos espaços urbanos.

Neste sentido, o modelo restaurativo, enquanto meio de resolução de conflitos que privilegia a resolução pacífica e de benefício mútuo, mostra-se em harmonia com a contemporânea visão de direitos fundamentais e interdisciplinaridade que permeia o ramo do Direito Urbanístico. Assim, 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.

O presente artigo buscou demonstrar que a solução adequada aos conflitos fundiários deve passar pela efetiva concretização das normas expressas na ordem internacional e nacional. Assim, o agente público envolvido deve pautar sua atuação no sentido de efetivação do direito à moradia adequada. No Brasil, o direito à moradia digna é garantido como direito fundamental social na Constituição Federal no seu art. 6º.

Diante desse cenário, verifica-se que os princípios e práticas restaurativas podem, e devem, ser empregadas na solução dos conflitos fundiários, como meio dialógico, democrático e participativo na construção da almejada paz social.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 4 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. 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](https://issuu.com/justicagovbr/docs/conflitos_fundi_rios_urbanos). Acesso em: 4 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. 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: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/424.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. 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](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf). Acesso em: 4 ago. 2023.

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.

\_\_\_\_\_. **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%20INS%20TITUTO%20P%3%93LIS.,Conflitos%20fund%C3%A1rios%20coletivos%20urbanos%20e%20rurais%3A%20uma%20vis%C3%A3o%20das%20a%C3%A7%C3%B5es,278%20p>. Acesso em: 4 ago. 2023.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é possível no Brasil? In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes. **Justiça restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005.

SANCHÉZ, Maria Cristina Martinez. **La justicia restaurativa y um modelo integrador de justicia penal**. UNED. Revista de Derecho UNED, núm. 16, 2015

SANTOS, Cláudia Cruz. **A justiça restaurativa: um modelo de reacção ao crime diferente da justiça penal: porquê, para quê e como?** 1ª ed. Coimbra: Coimbra editora, 2014.

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, v. 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, v. 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.

TIVERON, Raquel. **Justiça Restaurativa e Emergência da Cidadania na Dicção do Direito. A construção de um novo paradigma de justiça criminal**. Brasília: Thesaurus, 2014.

TONCHE, Juliana. Justiça Restaurativa e racionalidade penal moderna: uma real inovação em matéria penal. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 1, jan 2016.

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, v.17, n.31, jun. 2014. p. 57-72. Disponível: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264797003>. Acesso em: 4 ago. 2023.

ZERH, Howard. **Justiça Restaurativa**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

---

Como citar:

PEREIRA, Selma de Santana. OLIVEIRA, Tássia Louise de Moraes. A justiça restaurativa como meio adequado à solução dos conflitos fundiários urbanos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA – Journal of the Graduate Program in Law at UFBA**, Salvador, v. 33, p. 1-18, ano 2023. DOI: (endereço do DOI desse artigo).

---

*Originais recebido em: 28/11/2023.*

*Texto aprovado em: 29/11/2023.*