



RESOLUÇÃO CONSENSUAL E ATUAÇÃO COLABORATIVA NA PREVENÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Marcio Teza de Bona¹

Os conflitos fundiários constituem um dos fenômenos mais persistentes e estruturais da sociedade brasileira. O relatório Conflitos no Campo Brasil 2025 (CPT, 2026) registrou 1.593 ocorrências de conflitos agrários em 2025, com assassinatos de trabalhadores e povos da terra saltando de 13 para 26 casos (Brum, 2026). No âmbito urbano, o Mapeamento Nacional da Campanha Despejo Zero documentou mais de 2,1 milhões de pessoas afetadas por despejos e remoções forçadas entre 2020 e agosto de 2025, em 3.078 casos que atingem majoritariamente mulheres (62%) e pessoas negras (66%) (Campanha Despejo Zero, 2025; Terra de Direitos, 2025). Diante desse quadro, o modelo exclusivamente judicial tem se mostrado insuficiente, pois concentra processos que se arrastam por anos, produz decisões incapazes de absorver a complexidade social dos conflitos e sobrecarrega o Judiciário, evidenciando a necessidade de alternativas mais eficientes, participativas e duradouras.

O trabalho investiga em que medida os mecanismos de resolução consensual (mediação, conciliação, Termos de Ajustamento de Conduta e procedimentos extrajudiciais) oferecem respostas mais adequadas e sustentáveis aos conflitos fundiários urbanos e rurais no Brasil, comparativamente à via judicial. O objetivo geral é analisar a efetividade desses instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na atuação colaborativa das instituições públicas. Os objetivos específicos são: (a) sistematizar a tipologia e os determinantes estruturais dos conflitos fundiários; (b) mapear os instrumentos de resolução consensual previstos no ordenamento; (c) analisar o papel do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos cartórios e das prefeituras na gestão consensual; e (d) identificar boas práticas e seus fatores de sucesso.

A metodologia é qualitativa, de natureza teórico-documental, com revisão sistemática da literatura jurídica, análise da legislação e estudo de casos institucionais. Foram consultadas fontes primárias (legislação federal e estadual, provimentos do CNJ, relatórios do Ministério Público e da Defensoria Pública) e secundárias (doutrina de direito urbanístico, processual e fundiário), além de estudos empíricos. O marco teórico ancora-se em três pilares. O primeiro é

¹ Mestre em Direito / PPGD UNESC. Professor Universitário/UNIASSELVI e Advogado. E-mail: tezadebona@hotmail.com



a pluralidade de ordens jurídicas de Boaventura de Sousa Santos (2014), que interpreta o conflito fundiário como o tensionamento entre o direito estatal e as práticas jurídicas comunitárias. O segundo pilar utiliza o pluralismo jurídico comunitário-participativo de Wolkmer (2015) para situar a posse consolidada não como mero fato social, mas como uma juridicidade autêntica, construída a partir das dinâmicas territoriais e das lutas por reconhecimento. Por fim, adota-se a concepção de acesso à justiça como política pública ativa de Cappelletti e Garth (1988), fundamentando os instrumentos consensuais como parte integrante e estruturante do sistema de justiça, e não apenas como via subsidiária.

A fundamentação teórica parte da compreensão de que os conflitos fundiários no Brasil são estruturalmente determinados por três fatores inter-relacionados: (i) a herança de uma estrutura fundiária concentrada e excludente, que remonta ao período colonial e à Lei de Terras de 1850; (ii) a ausência histórica de políticas habitacionais universais, que impulsionou a informalidade urbana; e (iii) as deficiências do sistema registral, com proliferação de sobreposições dominiais. Conforme analisa Maricato (2011), esse quadro revela um padrão histórico de urbanização excludente. Rolnik (2019) acrescenta que a financeirização da terra e da moradia intensifica os conflitos ao submeter o território à lógica do mercado global; diagnóstico que explica por que a resolução judicial isolada se mostra insuficiente, pois atua sobre os efeitos imediatos sem enfrentar os determinantes estruturais.

O CPC/2015 (Lei n.º 13.105/2015) elevou a solução consensual ao status de política pública do sistema de justiça, estabelecendo o dever de estimular sua adoção, promovendo transição para um modelo de tratamento adequado dos conflitos em que o Judiciário oferta métodos autocompositivos de forma proativa (Watanabe, 2011). A Lei da Mediação (Lei n.º 13.140/2015) regulamentou os procedimentos extrajudiciais e judiciais de mediação, aplicáveis a conflitos sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação, categoria que abrange boa parte das disputas possessórias e dominiais. Para Tartuce (2024), a mediação é processo estruturado pelo qual as próprias partes constroem a solução. A usucapião extrajudicial (CPC/2015; Provimento CNJ n.º 65/2017) transferiu aos cartórios a competência para reconhecer a aquisição da propriedade sem necessidade de ação judicial. A Lei da REURB (Lei n.º 13.465/2017) consagrou o estímulo à resolução extrajudicial como objetivo central da política fundiária nacional (art. 10, inciso V), previu procedimento extrajudicial de composição de conflitos fundiários na demarcação urbanística (art. 21) e ainda autorizou os municípios a criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, que, embora ainda subutilizadas, são de grande potencial (Mezzaroba; Saleme, 2019). A Resolução CNJ n.º



510/2023, editada como desdobramento da ADPF 828/STF, instituiu a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e Comissões Regionais em todos os Tribunais, estruturando uma política judiciária permanente para conflitos fundiários coletivos na qual a mediação assume papel central (Quintans; Vieira; Tavares, 2025).

Na dimensão da atuação colaborativa, quatro protagonistas institucionais se destacam. O Ministério Público, por sua atribuição constitucional de defesa da ordem urbanística e dos direitos difusos e coletivos (art. 129, inciso III, CF/88), firma Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com prazos e condições para a regularização de assentamentos, evitando a judicialização de conflitos coletivos. A Defensoria Pública (art. 134, CF/88), guardiã dos direitos das populações vulneráveis, representa e orienta comunidades ameaçadas de remoção, construindo acordos preventivos, sendo o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH/RJ) lembrado como referência histórica nessa atuação. A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025 (Anadep/Condege, 2025) registra que as defensorias bateram recorde de atendimentos em 2024 e que os acordos extrajudiciais da DPRJ geraram aumento de 980,5% nos registros de autocomposição (Garcia, 2025). Os cartórios têm ampliado sua atuação consensual, pois além da usucapião extrajudicial e da adjudicação compulsória extrajudicial (Lei n.º 14.382/2022), o Provimento CNJ n.º 149/2023 disciplinou a conciliação e a mediação notarial para conflitos sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação (divergências de divisa, servidões de passagem, benfeitorias, arrendamento e uso de áreas comuns), com o termo lavrado constituindo título executivo extrajudicial, dispensando nova etapa judicial. Sartori e Ribas (2024) identificam obstáculos normativos, econômicos e culturais que ainda limitam a plena operacionalização desse modelo. As prefeituras, por fim, podem atuar como mediadoras, oferecendo desapropriação por interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia e o Termo Territorial Coletivo (TTC).

A análise das boas práticas documenta experiências expressivas. O MPSP tem adotado atuação resolutiva em matéria urbanística, por meio de iniciativas do Centro de Apoio Operacional voltadas à regularização fundiária e ao enfrentamento de loteamentos irregulares, em busca de soluções que reduzam a judicialização (MPSP, 2021). A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (Resolução CNJ n.º 510/2023), integrada por representantes de todos os tribunais, AGU, DPU e Magistratura Federal, coordena a política de mediação fundiária coletiva em todo o país. Em 2024, o programa Solo Seguro Amazônia Legal emitiu 55 mil títulos de propriedade e beneficiou mais de 50 mil famílias nos nove estados da Amazônia Legal, mediante cooperação entre tribunais, registradores e órgãos estaduais de terras (CNJ,



2025b). Em janeiro de 2025, foi criada a Comissão de Soluções Fundiárias da Justiça Federal (Portaria CJF n.º 37/2025), aprofundando a articulação interinstitucional nos conflitos de competência federal.

Os resultados demonstram que os instrumentos consensuais são consistentemente mais eficazes que a via judicial em termos de celeridade, custo, aceitação pelas partes e durabilidade das soluções. A mediação coletiva é especialmente adequada para conflitos que envolvem comunidades inteiras, pois permite construir soluções negociadas que consideram a complexidade social, econômica e histórica das disputas, em vez de impor decisões binárias. A coordenação interinstitucional (Ministério Público, Defensoria Pública, cartórios e prefeituras) é o fator diferencial, pois onde há colaboração, os resultados são expressivos; onde cada órgão atua isoladamente, os conflitos persistem. Os resultados evidenciam também três camadas de resistência à desjudicialização. A primeira é econômica, marcado pelo fato de que o modelo adversarial sustenta historicamente a remuneração de parte significativa da advocacia, criando incentivo estrutural contrário à mediação. A segunda é epistêmica, notadamente porque a formação jurídica brasileira ainda é centrada na lide e na sentença como formas naturais de resolução, de forma que a desjudicialização se mostra mais eficaz quando acompanhada de aprimoramentos normativos e institucionais, com destaque para o papel das serventias extrajudiciais no acesso à justiça (Anese; Dal Molin; Ramos Junior, 2024). A terceira é institucional, já que o poder público responde por cerca de 46% dos maiores litigantes do país (CNJ, 2024), criando o paradoxo de um Estado que normatiza a desjudicialização mas é, simultaneamente, seu principal obstáculo. Nunes et al. (2025) apontam que a insegurança normativa e a falta de padronização entre os estados inibem a expansão do modelo extrajudicial nos cartórios. Superar essas resistências é condição para que o arcabouço vigente - da Lei da REURB às resoluções do CNJ - se converta em efetiva transformação da realidade fundiária brasileira.

Conclui-se que a resolução consensual de conflitos fundiários não é apenas uma opção metodológica mais eficiente que o litígio; ela é a expressão de uma cultura jurídica comprometida com a complexidade humana dos conflitos sobre a terra e a moradia. Nesse horizonte, a justiça restaurativa emerge como metodologia de especial pertinência. Desenvolvida a partir dos trabalhos seminais de Zehr (2008) e consagrada pela Resolução CNJ n.º 225/2016, ela propõe deslocar o foco da disputa por posições - quem tem o título, quem tem a posse - para as necessidades humanas não atendidas na raiz do conflito: moradia, segurança, pertencimento e reconhecimento. Essa reorientação é especialmente adequada para conflitos



que envolvem comunidades tradicionais, povos indígenas e famílias de baixa renda, cujas demandas raramente são capturadas pela gramática jurídico-processual. O Comitê para Tratamento Adequado de Conflitos Fundiários do TRF da 4.^a Região demonstrou empiricamente essa viabilidade ao combinar, em 2024, mediação e práticas restaurativas nos conflitos com comunidades indígenas Avá-Guarani no oeste do Paraná (CNJ, 2025a). Construir essa cultura exige formação contínua de mediadores com capacitação restaurativa, estrutura institucional colaborativa e vontade política de priorizar o consenso. A Lei da REURB, a Lei de Mediação, o CPC/2015, os provimentos do CNJ e a Resolução n.º 510/2023 fornecem os instrumentos; a justiça restaurativa oferece a metodologia; o desafio é operacionalizá-los de forma sistemática e equitativa, priorizando as comunidades mais vulneráveis — contribuição direta para a realização dos direitos humanos e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Palavras-chave: conflitos fundiários; direito à moradia; mediação; regularização fundiária; resolução consensual.

REFERÊNCIAS

ANESE, Anny Caroline Sloboda; DAL MOLIN, Aline; RAMOS JUNIOR, Galdino Luiz. Desjudicialização por meio das serventias extrajudiciais: uma alternativa socioeconômica sustentável no acesso à justiça. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/10496>. Acesso em: 3 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP); CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE). **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025**. Rio de Janeiro: ANADEP; CONDEGE, 2025. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>. Acesso em: 2 mar. 2026.

BRUM, Gabriel. **Número de conflitos cai, mas mortes no campo dobram em 2025**. Brasília: Radioagência Nacional, 27 abr. 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2026-04/numero-de-conflitos-cai-mas-mortes-no-campo-dobram-em-2025>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2024: ano-base 2023**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Comitê do TRF4 para tratar conflitos**



fundiários recebeu 94 processos em 2024. Brasília, DF: CNJ, 28 jan. 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/comite-do-trf4-para-tratar-conflitos-fundiarios-recebeu-94-processos-em-2024/>. Acesso em: 5 mar. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Amazônia Legal:** Solo Seguro entregou 55 mil títulos de propriedade em 2024. Brasília: CNJ, 28 jan. 2025b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/amazonia-legal-solo-seguro-entregou-55-mil-titulos-de-propriedade-em-2024/>. Acesso em: 5 fev. 2026.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Cinco anos da Campanha Despejo Zero:** a luta continua — mapeamento nacional de conflitos pela terra e moradia (2020–2025). Brasília: CDZ, 2025. Disponível em: <https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2025/09/RELATORIO-CDZ-5-ANOS.verfinal-1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

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

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil 2025.** 40. ed. Goiânia: CPT Nacional, 2026. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/>. Acesso em: 1º maio 2026.

GARCIA, Luana. **Defensorias Públicas batem recorde de atendimentos em 2024.** Brasília: Agência Brasil, 19 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-05/defensorias-publicas-batem-recorde-de-atendimentos-em-2024>. Acesso em: 5 mar. 2026.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MEZZAROBBA, Orides; SALEME, Edson Ricardo. Aplicação da resolução extrajudicial de conflitos no processo de regularização fundiária no Brasil: o caso das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos fundiários urbanos previstos pela Lei nº 13.465 de 2017. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 33, n. 3, p. 115–138, set./dez. 2019. DOI: 10.5335/rjd.v33i3.10463. Disponível em: <https://ojs.upf.br/index.php/rjd/article/view/10463>. Acesso em: 5 abr. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Protocolo de mediação coletiva em loteamentos irregulares.** São Paulo: MPSP/CAOP Habitação e Urbanismo, 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_habitacao_e_urbanismo. Acesso em: 5 fev. 2026.

NUNES, G. M. B. da S. et al. A atuação dos cartórios na desjudicialização do direito: avanços e desafios. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, v. 18, n. 9, set. 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/20710>. Acesso em: 6 abr. 2026.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; TAVARES, Ana Claudia Diogo. As comissões de soluções fundiárias e o direito à moradia adequada no Rio de Janeiro. **Revista CNJ**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 74–95, jul./dez. 2025. DOI:



10.54829/revistacnj.v9i1.726. Disponível em:

<https://revistacnj.cnj.jus.br/revistacnj/article/view/726>. Acesso em: 28 mar. 2026.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito. São Paulo: Cortez, 2014.

SARTORI, Matheus Cerazi; RIBAS, Lídia Maria. Desjudicialização e acesso à justiça: a (in)efetividade da conciliação e mediação nos cartórios extrajudiciais. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 280–297, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/2024.26365>. Acesso em: 3 abr. 2026.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 7. ed. São Paulo: Método, 2024.

TERRA DE DIREITOS. **Brasil contabiliza mais de 2 milhões de pessoas afetadas por despejos e remoções forçadas**. Curitiba: Terra de Direitos, 16 set. 2025. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/brasil-contabiliza-mais-de-2-milhoes-de-pessoas-afetadas-por-despejos-e-remocoes-forçadas/24202>. Acesso em: 15 abr. 2026.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 31–37.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.