



MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO ÂMBITO DA REURB-E NO DF: Uma reflexão a partir dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes

Andrea Saboia de Arruda - Mestranda Acadêmico em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Advogada pública da Terracap.

Mariana Barbosa Cirne

RESUMO: Este artigo trata da aplicação de métodos adequados de solução de conflitos no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E) no Distrito Federal (DF). Com foco na Lei Federal 13.465/2017, avalia a existência de uma lacuna normativa decorrente de uma possível desarticulação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em face do aumento da judicialização por ausência de outros caminhos para a pacificação dos conflitos. O trabalho almeja apurar se a ausência de implantação efetiva dos métodos adequados de solução dos conflitos na REURB no âmbito do Distrito Federal possui o condão de afetar a harmônica relação entre os Poderes, a partir dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes. O objetivo central do trabalho é apurar a existência ou não da implementação do Comitê de Conciliação no âmbito da REURB e verificar se haveria algum reflexo para a atuação harmônica entre os Poderes. Essa pesquisa é aplicada, de natureza dogmática, e fez uso de abordagem dedutiva e do método de revisão bibliográfica e levantamento de dados. Os objetivos específicos do trabalho foram: compreender o novo modelo de conciliação e mediação apresentados pela Lei Federal n.13.465/2017, reunir casos concretos de aplicação do instituto no DF e apresentar possível relação e reflexo com a teoria dos diálogos institucionais. Concluiu que o DF editou o Decreto n. 39.629/2019, para a conciliação e mediação na REURB, no entanto, segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do DF, até a presente data não houve de fato a sua implantação.

Palavras-chave: REURB-E; conciliação no Distrito federal; Separação dos poderes; Diálogos institucionais.

ABSTRACT: This article studies the application of appropriate conflict resolution methods in the context of urban land regularization of specific interest (REURB-E) in the Federal District (DF). Focusing on Federal Law 13,465/2017, it assesses the existence of a normative gap resulting from a possible disarticulation between the Legislative, Executive and Judiciary Powers, in view of the increase in judicialization due to the absence of other ways to pacify conflicts. The work aims to determine whether the absence of effective implementation of adequate methods of conflict resolution in the REURB within the scope of the Federal District has the power to affect the harmonious relationship between the Powers, based on the institutional dialogues of Conrado Hübner Mendes. The central objective of the work is to determine the existence or not of the implementation of the Conciliation Committee within the scope of the REURB and to verify if there would be any reflection for the harmonious performance between the Powers. This research is applied, dogmatic in nature, and made use of a deductive approach and the method of bibliographic review and data collection. The specific objectives of the work were: to understand the new conciliation and mediation model presented by Federal Law n.13.465/2017, to gather concrete cases of application of the institute in the DF and to present a possible relationship and reflection with the theory of institutional dialogues.



It concluded that the DF edited Decree n. 39,629/2019, for conciliation and mediation in the REURB, however, according to information from the Urban and Housing Development Secretariat of the DF, to date, there has not actually been its implementation.

Keywords: REURB-E; conciliation in the Federal District; Separation of powers; Institutional dialogues.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo possui como desiderato inicial apresentar os avanços normativos advindos da Lei Federal n. 13.465/2017 (BRASIL), com especial destaque para o enaltecimento dos métodos adequados para solução dos conflitos, com o fito de se perquirir se essa norma tem sido aplicada para a regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E) no Distrito Federal (DF).

O Distrito Federal é uma das áreas mais desiguais (AMARAL; GUEDES, 2020) e apresenta um déficit habitacional médio de 13,26% do total de domicílios urbanos, com uma previsão de que no futuro esses números sejam ainda mais graves (CODEPLAN, 2018). A regularização fundiária, por sua vez, materializa-se em um “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (DISTRITO FEDERAL, 2022). Alcançar objetivos complexos como este não é simples (ALFONSIN *et. al*, 2019), o que pode ser facilitado por métodos alternativos.

O Art.6º, *caput*, da Constituição arrola alguns dos direitos sociais, incluindo o da moradia, cuja competência na promoção de “programas de construção [...] e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Art. 23, IX, da CF, BRASIL) são comuns aos entes da federação. A constituição ainda trata da regularização fundiária, da função social da propriedade (ROLNIK, 2019) mas isso nem sempre se concretiza. Espera-se, então, verificar se os métodos consensuais trazidos pela Lei da REURB seriam um possível caminho para efetivar o direito à moradia no Distrito Federal.

Diante desse contexto, as perguntas que desafiam esse artigo são as seguintes: Existem instrumentos normativos, e caso existam, tais métodos adequados de solução de conflitos são aplicados no âmbito da regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E) do Distrito Federal (DF)? A ausência de observância no âmbito do DF dos comandos da Lei Federal n.



13.465/2017 atinentes à implantação do Comitê de Conciliação na REURB pode configurar uma desarmonia entre os Poderes, a partir dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes?

Para respondê-las, o trabalho está dividido em duas partes. No primeiro tópico, apresenta-se, sem a intenção de esgotar o tema, os destaques da Lei Federal no tocante ao desenvolvimento da política pública de desenvolvimento urbano consistente na regularização fundiária e urbanística – REURB, cuja origem denota diversos conflitos fundiários e sociais, situação que implica em atuação complexa por parte Distrito Federal. Além disso, apresenta-se os avanços da Lei da REURB (BRASIL, 2017) sobre a conciliação e mediação.

No segundo tópico, busca-se apresentar as semelhanças da teoria dos diálogos institucionais apresentada por Conrado Hübner Mendes (2008), que reforça o enaltecimento e o fortalecimento da democracia pela relação harmônica entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que vai ao encontro dos métodos adequados de solução dos conflitos, que representam, igualmente, a implementação efetiva desse espírito de compartilhamento de ideias, voltada ao diálogo e à conciliação dos interesses e ao Direito Constitucional Fraternal (MOURA, 2018). O artigo se pauta no método de pesquisa dedutivo, de cunho qualitativo, valendo-se das técnicas de revisão bibliográfica e levantamento documental no Distrito Federal.

Com essa pesquisa, busca-se apresentar os benefícios dos métodos adequados para solução dos conflitos no desenvolvimento mais célere e eficaz das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento urbano, sobretudo, no tocante à REURB, bem como para uma melhor articulação entre os Poderes do Estado.

2. MÉTODOS ADEQUADOS PARA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO ÂMBITO DA REURB NO DF

Inicialmente, destaca-se que o procedimento de regularização fundiária e urbanística (REURB) representa um conjunto de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas, sociais e registrais que visam reorganizar as cidades urbanas, retirando ocupações e imóveis da condição de ilegais ou informais situados em áreas urbanas ou rurais (LIMA; 2019), passando a fazer parte da concepção de cidade legal e formal.

Dessa forma, a REURB possui como desiderato, também, garantir e implementar, para além de toda a infraestrutura mínima necessária aos loteamentos/imóveis, tais como, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e



energia elétrica domiciliar; maiores benefícios para a toda a coletividade; maior desenvolvimento urbano integrado, desenvolvimento econômico da localidade e implantação de novos equipamentos públicos, conforme benefícios da regularização previstos no *site* da TERRACAP.

Nesse sentido, surge para o Estado um complexo desafio para conclusão efetiva desse conjunto de medidas, pois há necessidade de implementação de verdadeiro sistema jurídico interligado de normas, procedimentos e políticas públicas semelhante ao princípio de “*vasos comunicantes*”, pois o Direito deve ser compreendido, em metáfora às ciências da natureza, como um sistema de *vasos comunicantes*, ou de *diálogo das fontes*”. (JAYME, 1996).

Dessa forma, demanda uma atuação harmônica entre os três poderes do Estado: Executivo, Legislativo e, inegavelmente, em face da judicialização constante dos temas urbanísticos, do Poder Judiciário, considerando que o adequado desenvolvimento urbano, nos termos previstos para a política urbana artigo 182 da Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 (BRASIL), além de ser um dever do Estado de garantir o referido desenvolvimento, representa para o cidadão um direito fundamental e universal à moradia¹.

Assim, diante de um cenário que demanda a implantação de políticas públicas referentes ao desenvolvimento urbanístico, surge o protagonismo do Poder Executivo, que deverá aplicar a inteligência das leis de regência de forma otimizada para que não haja a frequente judicialização dessas questões, em face do princípio da inafastabilidade de jurisdição, artigo 5º, XXXV da CF/88.

Para a efetiva harmonia entre Poderes, considerando que federalismo brasileiro está sacramentado no art. 1º da Constituição Federal da República do Brasil (CFRB), pautado na “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” e que tal opção política, inclusive, foi erigida à condição de cláusula pétreia, por força do disposto no art. 60, § 4º, I, da CFRB, regra que proíbe proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, exige-se que a execução de políticas públicas, necessárias e desejada pelos cidadãos, a solução da crise de litigiosidade ocorra conforme a esperada paz nacional (CARVALHO, 2019).

Nesse sentido, como um novo paradigma normativo que visa dar concretude, celeridade e efetividade ao processo de regularização, inobstante a divergência doutrinária a esse respeito², foi editada a Lei 13.465/2017 que, na qualidade de lei federal, apresenta diretrizes e comandos gerais,

¹ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pela Resolução nº 271-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, reconhecida pelo Brasil, reconheceu que: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços indispensáveis, o direito à segurança (...)”.

² Ver: Santos, 2018; Souza; Dias, 2019.



garantindo maior efetividade dos instrumentos aptos à regularização fundiária e urbanística, sem se descuidar da competência municipal para estabelecer e definir quais as áreas passíveis ou não de regularização, tendo em vista que o plano diretor de ocupação territorial – PDOT é de competência normativa do município (PAVIANI, 2010). Como um dos principais pontos de mudança, evidencia-se a atribuição do executivo para conceder o ato de legitimação de posse, que viabiliza o início da regularização.

Ademais, sobre os avanços realizados pela lei federal, um ponto incontroverso reside na implementação dos métodos adequados para solução dos litígios como via preferencial para solução dos conflitos existentes, sobretudo, ante a constatação de que, pela natureza da situação, ocupações irregulares já possuem em seu nascedouro o estigma do conflito; medida que, igualmente, reflete positivamente na harmonia entre os Poderes.

Conforme explica Fernanda Kagan Mallak (2019, p. 265), “Os conflitos fundiários no Brasil estão intimamente ligados à herança da concentração de propriedade atrelada à segregação espacial e exclusão social”. Assim, com a intensificação do processo de urbanização e o aumento significativo da população urbana em razão da industrialização no início dos anos 1950, somada à ausência de planejamento urbano, houve crescimento do mercado imobiliário informal em grande parte das cidades brasileiras. A população urbana pobre encontrou em áreas irregulares (particulares e públicas) seu local de habitação, sendo esta a única possibilidade em um contexto de alto custo da terra e dos aluguéis em meio urbano, levando ao crescimento exponencial das periferias das cidades.

Nessa esteira, a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL) nasce com o objetivo de regulamentar em âmbito nacional as diretrizes gerais para a regularização fundiária urbana no Brasil, tanto no âmbito urbano como rural, substituiu em larga escala as normas aplicadas, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano Lei nº 6.777 e a Lei nº 11.977/009, e institui a REURB-S e REURB-E (Regularização Fundiária Urbana) das áreas urbanas de destinação social (população de baixa renda) e de interesse específico (população de classe média ou não compreendida como de baixa renda), conforme artigo 16. Este trabalho, como recorte metodológico, decidiu se debruçar sobre a última modalidade, a REURB-E.

Dentre as diretrizes da REURB, como dito, a lei aponta expressamente o objetivo de “estimular a resolução extrajudicial dos conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, conforme artigo 10, e a estimulação de adoção de mecanismos menos burocratizados (TARTUCE, 2019, p. 367).



Nos termos da Lei nº 13.465/2017, no artigo 16, há o destaque da composição negocial como relevante e necessária para o processo de regularização fundiária, no seguinte sentido:

Na Reurb-E promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias .

Na sequência, no parágrafo primeiro do artigo mencionado, também consta a importância da celebração de acordos no tocante a Reurb, quando afirma que “as áreas de propriedade do poder público registradas no Registro de Imóveis que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade poderão ser objeto de Reurb, desde que seja celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz”. Há, portanto, clara escolha legislativa pelo caminho dos métodos adequados para a solução dos conflitos.

Importante observar que a lei aponta, ainda, nos termos do artigo 21, §2º, definiu que para subsidiar o procedimento extrajudicial de composição de conflitos, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativo associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como as posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva de propriedade.

Esse procedimento extrajudicial deverá seguir a Lei de Mediação, nos termos do §3º do mesmo artigo 21. E mais, o Poder Público, no âmbito negocial, ainda poderá efetuar ajustes no auto de demarcação urbanística, da seguinte forma: poderá “promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada” (BRASIL, 2017).

E no §4º consta que as partes podem utilizar a arbitragem, na hipótese de a mediação não surtir efeito. Assim, verifica-se que a lei apresenta expressivo incentivo à adoção dos métodos adequados de solução dos conflitos, criando, inclusive, uma gradação entre os institutos de forma que todas as etapas, desde a negocial à arbitragem, possam ser utilizadas de forma adequada.

A lei ainda assegura que, em havendo impugnação, na forma do artigo 31, §3º., será “iniciado o procedimento extrajudicial de composição dos conflitos”. Assim, tal procedimento consensual possui o condão de suspender a prescrição, na forma do artigo 31, §4º da Lei 13.465/2017 (BRASIL).



Outrossim, com base no artigo 34, §1º, há incentivo para que os Municípios criem câmaras de prevenção e resolução administrativa dos conflitos, inclusive com cooperação com os Tribunais de Justiça. Essas câmaras deverão aplicar a Lei de mediação para parâmetro geral de regulamentação, conforme se vê da redação do artigo 21, §3º, da Lei 13.465/2017 que aponta que:

A mediação observará o disposto na Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015, facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

Nesse sentido, observa-se que a Lei 13.465/2017 (BRASIL) avançou em vários aspectos na adoção dos métodos consensuais de solução como verdadeiro paradigma de gestão dos conflitos fundiários. Assim, não se trata de simples previsão legal para o uso dos métodos adequados de solução dos conflitos, mas, efetivamente, significa uma verdadeira *mudança de chave* no processo de regularização fundiária, que pelo procedimento da REURB e enfrentamento das impugnações pelos meios consensuais, o que possibilita um procedimento mais célere e eficaz.

A REURB segue, portanto, as diretrizes principiológicas do instituto da *Justiça Multiportas*, desenhado originalmente por Frank Sander, e que se popularizou após conferência realizada no ano de 1976, foi inspirado na expressão norte-americana “*Multi-Door Courthouse*”, cuja ideia fora a de que os tribunais se transformassem em centros de resolução de disputas, com a oferta aos jurisdicionados de diferentes ferramentas de solução de conflitos.

Assim, conforme explica Trícia Cabral e Hiasmine Santiago (2020), o Código de Processo Civil de 2015, igualmente, estabeleceu um verdadeiro modelo de Justiça Multiportas no país, ao estabelecer que o dever de o Estado priorizar a solução consensual; deverá haver verdadeiro estímulo aos métodos consensuais pelos sujeitos processuais, tais como juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (e que, à evidência, inspirou a Lei nº 13.465/2017 a seguir o referido caminho da conciliação).

Nesse sentido, a prática sistematizada dos métodos adequados de solução de conflitos reflete positivamente na relação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Assim, aponta Carvalho (2019) que:

(...) o estímulo ao uso dos meios alternativos de resolução das disputas se mostra adequado, efetivo e variado o suficiente para – de um lado – oferecer aos cidadãos um sistema multiportas apto a dar solução às questões cotidianas; e, de outro lado, robusto o suficiente para contrabalancear o protagonismo do Judiciário, delegando a Executivo e Legislativo a autocomposição e mantendo (ou mesmo restaurando) a harmonia entre Poderes.



Em relação à aplicabilidade dos métodos adequados para solução de conflitos nos processos de regularização fundiária especificamente no Distrito Federal -DF, pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP³, vale registrar que já foram implementados com êxito alguns casos práticos, que demonstram a utilização dos referidos métodos de conciliação como uma verdadeira prática restaurativa comunitária, tendo em vista que o processo de regularização demanda, essencialmente, a participação da comunidade e das associações civis organizadas dos moradores das regiões.

Nesse tema, oportuno registrar que em 2022 houve a formalização de importante acordo entre a Terracap e a União Federal no tocante às terras federais inseridas no Setor Habitacional Vicente Pires. No referido acordo, que pôs fim a um problema de mais de 50 (cinquenta) anos, constou que a União Federal fará a doação das terras à Terracap inseridas no Setor Habitacional Vicente Pires (Trecho II e IV), a título de integralização do capital social que ainda estava pendente na empresa, devendo esta, por sua vez, efetivar a regularização fundiária integral do Setor.

O referido acordo foi intermediado pela a *Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal* — ligada à Advocacia-Geral da União (AGU) —, a Secretaria de Governo da Presidência da República, o Ministério da Economia, a Procuradoria-Geral do DF (PGDF), a Secretaria de Economia do DF e a Terracap; o que demonstra a importância de se ter um verdadeiro nivelamento entre as diferentes esferas públicas sobre a utilização das práticas, métodos e meios de conciliação para que o avanço seja cada vez mais eficaz e amplamente utilizado.

Em um panorama geral, os resultados positivos advindos da utilização integral dos métodos de autocomposição são inegáveis e percebidos em diferentes setores e, especialmente, pela população, como destinatária final dos serviços públicos postos à disposição no ordenamento jurídico pátrio.

Entretanto, as referidas práticas demonstram ser atos de gestão pontuais e não fruto de uma estrutura criada de forma sólida à efetiva utilização como primeira via para solução dos conflitos, pois tem partido diretamente, de forma unilateral, pela vontade do Poder Público, pois ainda não existe uma Câmara de Conciliação permanente no DF, que possa ser acionada, também, pelos

³ Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP é empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, criada pela Lei n.5.861/72, tem como acionista majoritário o Distrito Federal com 51% e a União Federal com 49%. Assim, começou a operar efetuando a administração das terras no Distrito Federal, cuidando da venda de lotes públicos e da regularização de terrenos. E, desde o início, auxiliando a combater o antigo problema da grilagem e do mau uso de terras na capital. Em 2011 foi alçada à Agência de Desenvolvimento Econômico do DF.



cidadãos interessados. Tal lacuna gera o envolvimento da judicialização e a transferência do ônus decisório, que é político muitas vezes, para o Poder Legislativo.

De relevo mencionar que, em 2019, por parte do Poder Executivo, houve a publicação do Decreto nº 39.629/2019 (DISTRITO FEDERAL) criando, em tese, um *Comitê de Mediação* responsável por promover, administrativamente, a conciliação e a mediação em conflitos relacionados à regularização fundiária de interesse do Distrito Federal, de suas autarquias e empresas públicas. A rigor, previu a participação de todas as partes envolvidas na questão e estabeleceu a participação das áreas técnicas de vários setores do governo e da sociedade civil, com vistas à consubstanciação de possíveis soluções práticas.

De toda forma, apesar da expectativa positiva gerada, conforme consulta realizada via LAI (Lei de Acesso à Informação) à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF em agosto de 2022, a resposta apresentada foi de que o referido Comitê não foi efetivamente implementado, ou seja, não foi levado a efeito, em que pese a previsão no Decreto; o que demonstra forte inobservância das diretrizes traçadas pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL).

Ademais, em pesquisa junto à Câmara Legislativa do DF, não foram localizadas leis aprovadas ou projetos em tramitação que venham a criar efetivamente o referido Comitê ou Câmara de Conciliação. Ao revés, em 2021, houve a Lei Complementar nº 986 de 30/06/2021 (DISTRITO FEDERAL), que, especificamente sobre a regulamentação da REURB no Distrito Federal, oportunidade em que houve a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - regulamentando as diretrizes da Lei Federal nº 13.465/2017, não previu qualquer dispositivo expresso disciplinando e contemplando os métodos autocompositivos para solução dos litígios, o que se entende como uma falha em face do panorama federal que, em diversos pontos, contemplou as práticas consensuais como o meio indicado à solução dos conflitos.

Em face do cenário apresentado, espera-se que, do ponto de vista normativo, haja a referida correção da omissão relevante sobre a utilização dos métodos adequados para solução dos litígios, em face da omissão havida na última legislação editada no Distrito Federal, que poderia ter convertido o Decreto nº 39.629/2019 (DISTRITO FEDERAL) em Lei, trazendo para tais ajustes algumas balizas necessárias a sua implementação.

A aparente falha no diálogo institucional, que, por um lado, não observou as diretrizes da Lei nº 13.465/2017 quanto à conciliação, bem como pela inobservância do próprio Decreto do Executivo mencionado, acarreta omissão que leva ao incremento da judicialização, que, em matéria urbanística,



sequer o Poder Judiciário detém todos os elementos necessários para a melhor tomada de decisão, que é de alçada do Executivo.

A título de exemplo, observa-se o acórdão nº 1405795 – TJDF, que trouxe à baila questionamento recorrente no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, que consiste em saber se imóvel vago pode ser objeto de regularização. Assim, se determinado cidadão, apesar de ter adquirido imóvel em área irregular, com receio de infringir as normas de construção e ter sua casa demolida, poderia ser contemplado com a regularização da área pelo poder público, inobstante a ausência de construção.

Em outras palavras, o debate se circunscreveu à análise do questionamento se bastaria a existência de qualquer construção a título de moradia na data de 22/12/2016 ou se seria possível determinado ocupante/interessado regular o imóvel apenas detendo os títulos aquisitivos, sem a efetiva ocupação.

No referido caso, o Tribunal entendeu que a Lei nº 13.465/2017 é expressa ao afirmar que somente são contemplados pela venda direta no processo de regularização os imóveis ocupados até a data de 22/12/2016. Contudo, em face da constatação de que o referido entendimento violaria a expectativa de boa-fé do cidadão que não infringiu a norma e não construiu irregularmente, a Terracap, em 2022, aprovou a Resolução 269, regulamentando a possibilidade regularização não apenas dos imóveis residenciais, mas também de todos os imóveis localizados em ARINE e ARIS conforme o PDOT que tenham sido criados em projetos de regularização fundiária ou de assentamento urbano promovido pelo Estado.

Evidencia-se que há uma lacuna na articulação entre os Poderes, pois a ausência de Câmaras de Conciliação enseja a judicialização de questões que, em determinados momentos, são objeto de revisão pelo próprio Poder Executivo, o que faz com que haja um desperdício de recursos com demandas judiciais que poderiam ser evitadas se houvesse uma melhor articulação em relação às diretrizes e tomadas de decisões referentes à regularização de imóveis.

Ao ensejo, conforme defendido por Conrado Hübner (2008), o modelo de separação de poderes deliberativa favorece maior probabilidade de se chegar à resposta certa, visão que, em certa medida, representa o mesmo desiderato das formas adequadas de solução de conflitos, conforme restará posto a seguir, também se aproxima da vertente hermenêutica e filosófica de Martin Heidegger, no sentido de que interprete sempre adora linhas de interpretação segundo o seu contexto e histórico, denominado o “*daisen*” do indivíduo; o que conduz à constatação de que em um conflito



não existe apenas uma resposta correta, a depender da premissa da visão do intérprete, o que reforça que a solução fruto de conciliação representa a verdadeira pacificação social.

3. **TEORIA DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL COMO SOLUÇÃO APRESENTADA POR CONRADO HÜBNER MENDES**

O antigo problema posto em pauta no estudo de Conrado Hubner Mendes (2008) consiste na “controvérsia sobre quem deveria dar a última palavra sobre direitos fundamentais”. Assim, destaca o tensionamento existente entre duas instituições (Poderes do Estado democrático moderno) – parlamentos e cortes – (poder legislativo x poder judicial), respectivamente, democracia e constitucionalismo. Evidenciando assim qual seria o papel da revisão judicial em uma democracia na complexa teoria da tripartição dos poderes, quem decide o que e quando em uma democracia? Controle de constitucionalidade, reserva de justiça ou contrapoder?”

Dessa forma, sustenta o autor que no lugar de justificar a revisão judicial com base na necessidade de proteção de direitos fundamentais, defende que a separação dos poderes e seu potencial para a limitação da autoridade política propiciam uma base mais sólida para esse fim.

Dessa forma, pelas teorias do diálogo institucional, defende que não deve haver uma competição ou conflito pela última palavra, mas um diálogo permanente e cooperativo entre as instituições que, por meio de suas singulares expertises e contextos decisórios, o poderes passam a ser parceiros da busca do melhor significado constitucional (judicial) para o caso. Haveria, com isso, rodadas procedimentais (MENDES, 2008).

Assim, não haveria prioridade, hierarquia ou verticalidade entre as instituições lutando pelo poder decisório sobre direitos fundamentais, tendo em vista que existiria, ao contrário, uma cadeia de contribuições horizontais que ajudariam a refinar, com a passagem do tempo, boas respostas para questões coletivas. Separação de poderes envolveria uma circularidade e complementaridade infinitas.

Nesse viés, explica que a premissa seria o diálogo e que a aparente disputa entre os poderes, a bem da verdade, favorece o regime democrático, pois nenhum dos Poderes isoladamente é capaz de erguer uma democracia plena. Assim, a proposta apresentada segue no sentido que instituir verdadeiros diálogos entre os poderes legítimos; pois essa interação entre acerca dos direitos fundamentais torna a separação dos poderes suscetível ao argumento ponderado, ao bom argumento, fruto dessa interação (MENDES, 2008).



Pondera, outrossim, que o tensionamento entre os Poderes não pode ser totalmente eliminado, pois é desejável que sejam desafiados uns pelos outros, com o objetivo de que possam articular melhores argumentos e fundamentos para suas decisões, com base na razão pública e que essa seria a linha a justificar as oscilações inerentes à separação dos poderes.

Destaca que a proposta dos modelos de diálogos e seu potencial epistemológico possui o condão de gerar a expectativa de que a separação de poderes deliberativa tem maior probabilidade de chegar à resposta correta, pois a verdade não deve ser imposta à manifestação de vontade de qualquer ordem.

Assim, se os parlamentares e cortes adotarem uma postura efetivamente deliberativa e que sopesem os argumentos apresentados por cada um é provável que se produzam respostas mais criativas do que em um modelo baseado no conflito e na adversidade.

Partindo dessas premissas, analisar a gênese dos principais conflitos relacionados aos procedimentos adotados nos processos de regularização fundiária no Distrito Federal, coloca em evidência o que de fato é mais importante para o estudo hermenêutico, que consiste, no caso, em averiguar, depurar e superar todos os conflitos relacionados à interpretação de normas, decisões e alcance das políticas públicas disponibilizadas aos cidadãos e que são diretamente afetados e beneficiados por tais procedimentos de regularização, de forma a consubstanciar entendimento majoritariamente uniforme e percebido como positivo, viável e real do ponto de vista de uma política pública.

Neste tocante, por todos os ângulos, seja pelo aprimoramento dos diálogos institucionais, como propõe Conrado Hübner Mendes (2008), que preconizou a contextualização da visão dos fatos e do mundo levando-se em consideração as expectativas e concepções do intérprete, vislumbra-se, inegavelmente, que a forma mais adequada de solução dos conflitos, sobretudo, os relacionados à regularização fundiária, devem ser levados a efeito pela via da conciliação, no qual as partes podem apresentar seus respectivos pontos de vista e o Executivo, o protagonista por lei para implementar as políticas públicas, possa adotar as decisões com maior celeridade e otimização dos recursos para tal finalidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face de todo o exposto, conclui-se que a solução dos complexos problemas da regularização fundiária e urbanística urbana perpassa, inexoravelmente, pela solução de diversos



pontos de conflito, sobretudo ante o fato de que o objeto de análise, desenvolvimento da REURB, nos moldes trazidos pela Lei Federal n. 13.465/2017, ainda é muito debatido na doutrina e, também, representa fonte de diversos questionamentos judiciais.

Tratando-se de implementação de uma política pública relacionada à regularização de moradia, direito fundamental e universal, ainda evidencia um dever constitucional do Estado brasileiro; situação que, inevitavelmente, também esbarra no necessário diálogo entre os Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), o que denota, pela concepção tradicional da separação dos poderes, mais um conflito e sobreposição de decisões e interpretações díspares sobre os mesmo assunto, o que gera novo ponto de crise entre os Poderes.

De toda forma, um grande avanço trazido pela lei da REURB foi o enaltecimento formal dos métodos adequados para solução dos conflitos, com dispositivos expressos que determinam essa direção como forma, inclusive, de gestão dessa política pública.

No presente artigo, buscou-se analisar a experiência do Distrito Federal na matéria, tendo restado evidenciado que a conciliação e a mediação já têm surtido efeitos positivos, com alguns casos concretos efetivados, inobstante ainda não ser uma metodologia totalmente estruturada, pois as decisões têm sido pontuais, já tendo sido utilizada, inclusive, a Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União – AGU, como no caso mencionado da decisão de regularização das terras da União no Setor Habitacional Vicente Pires pela empresa pública Terracap, na qual a União Federal é acionista minoritária com 49% (quarenta e nove por cento).

Restou demonstrado, especialmente, que o DF editou o Decreto n. 39.629/2019 com fim de adotar práticas institucionalizadas na área voltada à conciliação e mediação na REURB, no entanto, segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do DF, até a presente data, não houve de fato a implantação do referido Comitê.

Além disso, o que se afigurou ainda mais grave, foi a constatação de que a Lei Complementar Distrital nº 986 de 30/06/2021 ao recepcionar e regulamentar a Lei 13.465/2017 no DF, simplesmente, não trouxe qualquer dispositivo legal relacionado aos métodos adequados de solução dos conflitos, o que demonstrou ser um verdadeiro “*hiato legal*”, haja vista que as diretrizes gerais lançadas na Lei Federal foram no sentido expresso de criação da referida Câmara/Comitê de Conciliação para a REURB; o que foi flagrantemente omitido pelo DF.

É cediço que os métodos adequados de solução de conflitos possuem o condão de enaltecer o Direito à fraternidade; esquecido por muitos na origem da formulação dos direitos básicos da sociedade, mas que possui aplicação direta no desenvolvimento dos métodos adequados para solução



dos conflitos, notadamente, atinentes à REURB, por envolver direitos fundamentais dos cidadãos e deveres complexos do Estado, motivo pelo qual devem ganhar maior destaque nas agendas institucionais.

A teoria dos diálogos institucionais de Conrado Hübner Mendes traduz a ideia de que o necessário e constante diálogo entre os Poderes minimiza eventuais atritos e conflitos, pois não há se falar em preponderância de um Poder sobre o outro, sobretudo, atinente à implantação de uma política pública de regularização fundiária urbana. Esse caminho, neste tema, poderia ser a melhor escolha para garantir a efetividade do direito à moradia.

Pautando-se nesta teoria, chega-se à conclusão de que os métodos adequados para solução dos litígios representam a melhor forma de para a pacificação social e para a efetividade das políticas públicas, sobretudo as direcionadas ao desenvolvimento da regularização fundiária urbana nos termos previstos pela Lei 13.465/2017, deve-se garantir um diálogo construtivo. Infelizmente, no âmbito do Distrito Federal, constatou-se a evidente omissão normativa, em possível desarmonia no diálogo entre os Poderes para efetivar a regularização fundiária.

5. REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Brasília, uma cidade democrática para a democracia. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 561-588, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38237/32484>. Acesso em: 22 abr. 2023. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.38237>.

ALFONSIN, Betânia; PEREIRA, Pedro; LOPES, Débora; ROCHA, Marco; BOLL, Helena. Da Função Social à Função Econômica Da Terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 1, p.168-193, jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.



BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Leis_2001/L10257.htm . Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n ° 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de. FEDERALISMO BRASILEIRO, CRISE DE LITIGIOSIDADE E A HARMONIZAÇÃO DOS PODERES. **Revista Caderno Virtual**. CV. IDP, Volume 2 n. 43, 2019, jan-fev-mar 2019. Disponível em <file:///C:/Users/user/Downloads/3436-Texto%20do%20Artigo-12134-12825-10-20190519.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

CODEPLAN. **Panorama Habitacional Prospectivo para o DF - 2020/2025.** Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf> . Acesso em: 15 abr. 2023.



DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019.** Institui o Comitê de Mediação de Regularização Fundiária do Distrito Federal como instância responsável pela promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências.

Disponível

em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b8deb79851ad4b0dba9bfa0e0c20eec9/Decreto_39629_15_01_2019.html. Acesso em: 23 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, altera a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências, e altera a Lei nº 5.135, de 12 de julho de 2013, que dispõe sobre alienação de imóveis na Vila Planalto e dá outras providências. Disponível em:

http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/LC_986_2021.html.

Acesso em: 18 abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh). **Cartilha de Orientações Regularização Fundiária.** 2022. Disponível em:

<http://www.portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/docs/CARTILHAS%20DE%20REGULARIZACAO%20C3%87%20C3%83O.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CABRAL, Tricia Navarro Xavier; SANTIAGO, Hiasmine. Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça: avanços e perspectivas. **Revista CNJ**, Brasília, v 4, n. 2, jul/dez 2020 | ISSN 2525-4502

Disponível

em

<file:///C:/Users/user/Downloads/pamelatieme,+15Resolu%C3%A7%C3%A3o+n+125+de+2010+do+Conselho+Nacional+de+Justi%C3%A7a.pdf>). Acesso em: 20 abr. 2023.

JAYME, Erick. **Identité Culturelle et Intégration:** le droit international privé postmoderne. T. 251. Haia: Marinus Nijhoff Publishers, 1996.

MALLAK, Fernanda Kagan. Judicialização dos Conflitos Fundiários Urbanos e o Direito à Moradia. In. OLIVEIRA, Vanessa Elias de Oliveira (org). **Judicialização das Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.



MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MOURA, Grégore Moreira de. **Direito Constitucional Fraterno**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

PALMER, E. Richard. **Hermenêutica. O Saber Da Filosofia**. Tradução de Maria Luísa Ribeiro. in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger and Gadamer. Northwestern University Press, 1969.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. 2. ed. Brasília: EduUnB, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual: a Especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2018.

SOUZA, Clara; DIAS, Maria. A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, n. 1, p.83-103, Jan/Jun. 2019.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**, 5ª. edição – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo. Método, 2019.

TERRACAP. Disponível em: www.terracap.df.com.br. Acesso em: 21 abr. 2023.