

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Gabriela Prates Gonçalves

**A RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ ENQUANTO MECANISMO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA: ANÁLISE À LUZ DA CONCRETIZAÇÃO DA
META 16.3 DA AGENDA 2030**

Santa Cruz do Sul
2025

Gabriela Prates Gonçalves

**A RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ ENQUANTO MECANISMO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA: ANÁLISE À LUZ DA CONCRETIZAÇÃO
DA META 16.3 DA AGENDA 2030**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Pós-Dra. Fabiana Marion Spengler

Santa Cruz do Sul

2025

Aos meus pais

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso possui como tema a Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) enquanto mecanismo da política pública de acesso à justiça, bem como visa analisar sua contribuição para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse contexto, a problemática a ser enfrentada consiste em determinar em que medida a referida Resolução, ao estabelecer diretrizes para a mediação e conciliação em conflitos fundiários, efetivamente promove o acesso à justiça e contribui para o alcance da Meta 16.3, considerando os desafios históricos e estruturais do sistema judiciário brasileiro. Para tanto, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e método dedutivo. Por fim, pode-se afirmar que a Resolução 510/2023 do CNJ, ainda que enfrente desafios para sua plena efetivação no contexto brasileiro, representa um avanço significativo na busca por um acesso à justiça mais equitativo e eficaz, especialmente ao consolidar a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos fundiários, alinhando-se aos compromissos internacionais de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Acesso à Justiça; Agenda 2030; Conciliação; Conflitos Fundiários; Mediação; Política Pública.

ABSTRACT

This study focuses on National Council of Justice (CNJ) Resolution 510/2023 as a mechanism of public policy for access to justice and aims to analyze its contribution to the achievement of Target 16.3 of the United Nations (UN) 2030 Agenda. In this context, the main issue addressed is to determine to what extent the aforementioned Resolution, by establishing guidelines for mediation and conciliation in land-related disputes, effectively promotes access to justice and contributes to the attainment of Target 16.3, considering the historical and structural challenges of the Brazilian judicial system. To this end, bibliographic and documentary research is employed, with a qualitative approach and deductive method. Finally, it can be affirmed that CNJ Resolution 510/2023 represents a significant advance in the pursuit of more equitable and effective access to justice, especially by promoting alternative methods for resolving land disputes, aligning with international commitments to sustainable development and human rights, although challenges remain for its full implementation in the Brazilian context.

Keywords: Access to Justice; 2030 Agenda; Conciliation; Land Disputes; Mediation; Public Policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	10
2.1	O acesso à justiça como direito fundamental.....	10
2.2	Entre a jurisdição e a autocomposição: métodos alternativos para o acesso à justiça	16
2.3	A agenda 2030: compromisso global com o acesso à justiça	26
3	CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL	32
3.1	Contexto histórico dos conflitos fundiários	32
3.2	Meios adequados de solução dos conflitos fundiários	39
3.3	A ADPF 828 do STF e seus reflexos na solução dos conflitos fundiários.....	43
4	A RESOLUÇÃO 510/2023 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA	48
4.1	Princípios e diretrizes da Resolução 510/2023 do CNJ.....	49
4.2	A mediação e conciliação dos conflitos fundiários.....	54
4.3	A resolução 510/2023 enquanto política pública e sua contribuição para a agenda 2030	57
5	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história, os conflitos sempre fizeram parte da vivência humana, seja na disputa por território, por recursos ou por reconhecimento social. E por muito tempo a resolução desses conflitos ficou sedimentada no Poder Judiciário, todavia, tais conflitos exigem outro olhar, seja pela desigualdade discrepante entre as pessoas envolvidas, como também pela necessidade de assegurar direitos fundamentais como o direito à moradia e o direito ao acesso à Justiça.

É nesse contexto que surge a Resolução n.º 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), buscando corrigir como se dá as decisões envolvendo esses litígios. A referida norma regulamenta a criação, no âmbito do CNJ e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, que acompanharão os processos envolvendo litígios possessórios, com a realização de visitas técnicas e o emprego da mediação e conciliação de conflitos fundiários, buscando promover soluções céleres, pacíficas e efetivas.

Diante disso, o presente Trabalho de Conclusão de Curso se destina tem como tema a Resolução n.º 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) enquanto mecanismo da política pública de acesso à justiça, analisando sua contribuição para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim, o problema de pesquisa que norteia este estudo consiste em investigar em que medida a Resolução 510/2023 do CNJ, ao instituir as Comissões de Soluções Fundiárias, contribui para a efetivação do acesso à justiça e para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030, especialmente no contexto das desigualdades históricas e estruturais que marcam os conflitos fundiários no Brasil.

O objetivo geral do trabalho é analisar a Resolução 510/2023 como política pública de acesso à justiça e sua contribuição para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030 no Brasil. Para alcançar tal propósito, o estudo estabelece como objetivos específicos: (a) examinar o acesso à justiça como direito fundamental e os desafios para sua efetivação; (b) estudar o contexto histórico e jurídico dos conflitos fundiários no país; e (c) compreender os princípios e diretrizes da Resolução 510/2023 do CNJ, destacando seus impactos e desafios na promoção de um acesso à justiça mais igualitário e efetivo.

A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e método dedutivo, baseando-se em obras doutrinárias, legislações, resoluções e documentos oficiais. A escolha dessa metodologia é em vista de buscar compreender a relação entre o texto normativo da Resolução e a efetivação prática das políticas públicas de acesso à justiça, bem como verificar sua correspondência com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030.

Para tanto, o trabalho organiza-se em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo, buscará apresentar a construção histórica e teórica do acesso à justiça como direito fundamental, partindo das concepções filosóficas sobre justiça e da evolução desse conceito no cenário brasileiro e internacional. São discutidos também os desafios estruturais do sistema judicial brasileiro e a importância dos métodos alternativos de resolução de conflitos, como a conciliação e a mediação, na efetivação do acesso à justiça.

O segundo capítulo, dedica-se à análise do contexto histórico e social das disputas pela terra no país, desde o período colonial até a atualidade. O referido capítulo será destinado ao exame das causas estruturais da concentração fundiária, os impactos sociais decorrentes e a evolução dos instrumentos jurídicos voltados à sua resolução. Além disso, abordará os principais meios de tratamento desses conflitos, desde a judicialização tradicional até as formas de autocomposição, destacando o percurso legislativo e institucional que culminou na decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, a qual influenciou diretamente a criação da Resolução 510/2023 do CNJ.

Por fim, o terceiro capítulo, tem como foco o exame detalhado do texto normativo da Resolução e de seus fundamentos enquanto política judiciária. Com o objetivo de apresentar seus princípios norteadores, as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e as competências atribuídas às Comissões de Soluções Fundiárias. O capítulo analisa ainda a relevância da conciliação e da mediação na resolução de disputas possessórias, ressaltando o papel do CNJ na institucionalização de mecanismos de diálogo entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, os entes federativos e a sociedade civil, como forma de promover soluções pacíficas, céleres e equitativas aos conflitos fundiários.

Oportuno mencionar que a relevância desse estudo decorre da necessidade de refletir sobre a efetividade das políticas públicas voltadas à democratização da justiça,

especialmente no contexto dos conflitos fundiários, que expressam desigualdades históricas no país. Diante disso, ao investigar a Resolução 510/2023 do CNJ como instrumento de política pública, busca-se contribuir para o debate sobre a consolidação de um sistema de justiça mais acessível, equitativo e comprometido com o desenvolvimento sustentável.

2 ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Ao longo da história, os conflitos sempre fizeram parte da vivência humana, seja na disputa por território, por recursos ou por reconhecimento social. A existência desses conflitos impôs à sociedade a necessidade de mecanismos institucionais controladores capazes de promover sua resolução e orientar o convívio em sociedade. É nesse contexto que surge a noção de justiça, enquanto valor social e ideal regulador da convivência humana e, com ela, o imperativo do acesso a instrumentos formais para garanti-la.

Assim, no cenário contemporâneo, o acesso à justiça constitui não apenas uma porta de entrada para a efetivação de direitos, mas um elemento estruturante da cidadania e da democracia. Contudo, os desafios que cercam esse acesso, especialmente em países marcados por desigualdades históricas, como o Brasil, revelam a distância entre os ideais jurídicos e a realidade social. Diante disso, este capítulo propõe uma análise crítica sobre o direito fundamental de acesso à justiça, os meios adequados para a resolução dos conflitos e as perspectivas abertas pela Agenda 2030, com destaque para a meta 16.3, que visa “promover o Estado de Direito, garantir a igualdade no acesso à justiça e construir instituições eficazes”.

2.1 O acesso à justiça como direito fundamental

Ninguém nunca a viu. Ninguém jamais a tocou. Ainda assim, ela é desejada, invocada e reverenciada como se tivesse forma e presença real. A justiça é um ideal que atravessa os séculos, sendo sonhada, temida e exigida. Em diferentes tempos e culturas, ela apareceu sob roupagens diversas, ora como a espada dos reis, ora como a balança dos juízes, ora como a esperança dos povos. Embora sua definição não estivesse clara a todos, desde as origens do pensamento ocidental, ela se apresenta como um valor essencial à convivência humana.

Diante disso, antes de adentrar ao conceito de acesso à justiça, é necessário compreender, ainda que brevemente, o que se entende por justiça ao longo da história e por que é essencial garantir meios de acesso a ela.

Na mitologia grega, ela era tida como a divindade Têmis, Deusa da Justiça, com seus olhos vendados e balança em punho, simbolizava a imparcialidade e o equilíbrio,

o julgamento justo, distante das paixões humanas. Era invocada para punir os ímpios e defender os justos. A justiça era assim representada como uma entidade superior à humanidade, detentora da sabedoria para distinguir o certo do errado. Mesmo nas religiões monoteístas, a concepção da justiça tal como algo divino permanecia. Deus era o justo juiz, o legislador supremo, o distribuidor de recompensas e castigos. Em todos esses imaginários, a justiça parecia algo distante da realidade humana, imposta de fora para dentro, de cima para baixo, não era criada pelos homens, era apenas revelada a eles.

Ao longo da história, no entanto, a noção de justiça esteve fortemente vinculada à ideia de vingança, como se observa nas penas previstas no Código de Hamurábi, nas quais a retribuição proporcional buscava ordenar os conflitos sociais por meio da punição de quem violava o direito e da restituição àquele que o detinha.

Mas conforme a sociedade evoluiu, a concepção de justiça não se restringiu. Foi com os filósofos da Grécia clássica que a justiça começou a descer dos céus e a habitar o mundo dos homens. Aristóteles, em sua obra *Ética a Nicômaco*, trouxe a justiça como virtude terrena e política, para ele, a justiça é aquilo que regula as relações entre os cidadãos de forma harmônica e equilibrada e é uma virtude porque está relacionada à ação e à responsabilidade de cada um em contribuir com o bem da comunidade. Aristóteles distingue entre justiça distributiva, que busca repartir bens e honras conforme o mérito ou a necessidade, e justiça corretiva, que se aplica quando há desequilíbrios ou danos entre as partes e precisa haver compensação. Em ambas as formas, o princípio norteador era dar a cada um aquilo que é justo, segundo as circunstâncias do caso concreto, daí o termo equidade (Tramontina *et al.*, 2020).

Por outro lado, Cícero defendia que via na justiça uma expressão da razão em conformidade com a natureza, para ele a verdadeira lei era universal, imutável e eterna, derivada de uma ordem natural que antecede os próprios Estados (Cícero, 2019). Essa concepção foi incorporada por pensadores como John Locke, para quem os indivíduos, em seu estado de natureza, já eram titulares de direitos inalienáveis à vida, à liberdade e à propriedade. O papel do Estado, nesse cenário, seria somente o de proteger esses direitos, assegurando justiça como uma garantia institucional daquilo que é próprio da natureza humana (Locke, 1994).

Em contrapartida, Thomas Hobbes vislumbrou um estado de natureza marcado pela insegurança, pela disputa e pelo medo. Para ele, a justiça não existe antes do

Estado, ela nasce justamente do pacto social que transfere ao soberano o poder de criar leis e garantir a paz (Hobbes, 2003). A partir disso, a justiça passou a ser compreendida como um produto da vontade estatal, cuja função maior é preservar a ordem, e não necessariamente a justiça, tal como era na mitologia. Nessa concepção a justiça passou da figura da divindade à soberania do estado.

Assim, ao meio dessas conceituações filosóficas e políticas, a justiça se transmutou dentre a sociedade. Como bem representado por Aguiar (2020, p. 216), em seu percurso histórico a justiça era tal como uma “bailarina inconstante e volúvel; ora a vemos bailar com os poderosos, ora com os fracos, ora com os grandes senhores, ora com os pequenos e humildes. ”

Nesse campo, John Rawls (1997), em sua obra *Uma Teoria da Justiça*, propôs um experimento mental: e se pudéssemos criar uma sociedade sem saber em qual posição nela estaríamos? Se estivéssemos atrás de um “véu da ignorância”, sem saber se seríamos ricos ou pobres, negros ou brancos, homens ou mulheres, que princípios de justiça escolheríamos?

A partir dessa hipótese, Rawls propõe dois princípios: o primeiro garante liberdades básicas iguais para todos, o segundo permite desigualdades sociais e econômicas apenas se elas forem benéficas para os menos favorecidos. A justiça, para ele, não é vingança, nem vontade divina, mas um acordo racional entre cidadãos livres e iguais. Portanto, ela precisaria tanto estar para os mais poderosos quanto para os mais pobres. É nesse sentido que emerge o conceito de garantia ao acesso à justiça, para que a justiça não se limite a aplicar normas estatais, mas sim para servir a sociedade.

Um dos primeiros documentos que trouxeram à justiça para o patamar fundamental, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que em seus artigos 8º e 10, consolidou a justiça como um valor universal, assegurando a todas as pessoas o direito à reparação legal efetiva e ao julgamento justo por tribunal competente e imparcial, passando a enfatizar a importância do acesso à justiça para garantia dos direitos humanos.

Mas foi somente a partir das décadas de 1960 e 1970 que esse tema se tornou objeto de formulação teórica mais aprofundada, especialmente com o Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que buscaram estudar o acesso à justiça ao redor do mundo. Para esses autores, o acesso à justiça é “o mais

básico dos direitos humanos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12), pois é o direito que garante a todos os demais. Sem acesso à justiça, os demais direitos tornam-se inócuos, estão ali, mas não possuem eficácia.

Nessa mesma linha, Almeida (2012, p. 88) ressalta que, diferentemente de outros direitos humanos, o acesso à justiça não é apenas um fim em si mesmo, é um direito-garantia. Ele é a ponte que permite ao cidadão sair do plano da vulnerabilidade para o da cidadania ativa e, é por meio dele que se transformam demandas em direitos reconhecidos e respeitados.

Trazendo o estudo do acesso à justiça ao patamar brasileiro, constata-se que foi uma consolidação morosa. Partindo do período colonial e imperial, se têm poucos indícios do acesso à justiça, considerando que predominava um modelo de justiça voltado à manutenção da monarquia. Apesar das Ordenações Filipinas e Manuelinas e instituições como a Relação da Bahia¹, promovidas no período imperial, tenham estruturado parte do sistema judicial brasileiro, o acesso à justiça não era reconhecido como direito dos cidadãos, mas como prerrogativa de poucos, especialmente na cobrança de tributos (Alcântara, 2019). Mesmo com a independência do Brasil, após a instituição da república e as constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, a consolidação do acesso à justiça como direito fundamental, de fato, somente ocorreu no país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também chamada de constituição cidadã. Em seu artigo 3º, declara como um dos objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, relacionando-se diretamente com a garantia do acesso à justiça.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na consolidação do acesso à justiça como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. No Título II da Carta Magna, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, perfectibiliza o acesso à justiça no artigo 5º, inciso XXXV, ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, assegurando o chamado princípio de inafastabilidade da jurisdição.

Além de assegurar o direito de ação, expressa um compromisso normativo com a efetivação da justiça, afastando práticas legais que poderiam restringir ou

¹ Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 170), “a Relação da Bahia foi implantada em 7 de março de 1609 como um tribunal de apelação na colônia, estabelecida em 1554. O regimento da Relação da Bahia estabelecia a estrutura, atribuições e procedimentos do tribunal, tendo como modelo de organização a Casa de Suplicação de Portugal.”

condicionar o exercício de direitos. Ademais, o artigo 5º, XXXV, estabelece um verdadeiro pressuposto para a realização do Estado Democrático de Direito, ao assegurar que todo cidadão busque o Judiciário sempre que tiver seus direitos ameaçados ou violados.

Para tanto, no artigo 134 da Carta Magna, prevê a existência das Defensorias públicas que, embora não mencione expressamente o termo “acesso à justiça”, refletem o compromisso do constituinte com a democratização do sistema de justiça, definindo-as como “essencial à função jurisdicional do Estado” e, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados. As Defensorias Públicas atuam na intermediação do acesso à justiça, possibilitando que a população hipossuficiente possa também buscar a proteção de seus direitos.

Entretanto, no Brasil contemporâneo, mesmo com tais garantias, inúmeras pessoas permanecem à margem do sistema de justiça, seja pela demora em ter seu conflito solucionado, seja por falta de informação, de recursos, ou por barreiras geográficas e culturais (Santos, 2008). Assim, inobstante a evolução histórica, a justiça continua distante para muitos, especialmente para os mais pobres.

Essa realidade, contudo, é fruto, em grande parte, de uma concepção restrita do acesso à justiça, que ainda o associa exclusivamente ao poder Estatal. Conforme observa Kazuo Watanabe (2019), acesso à justiça não é apenas entrar com uma ação: é acessar uma ordem jurídica justa. Para Watanabe (2019, p. 10), esse direito a ordem justa se desdobra em quatro dimensões:

- 1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente e a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; 2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; 3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; 4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características”.

Nesse sentido, os professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, por ocasião da realização do Projeto Florença, além de estabelecerem um marco na concepção do que se entende por acesso à justiça, definiram três grandes direções pelas quais esse acesso poderia ser efetivado, denominadas pelos autores de “ondas renovatórias”. A primeira onda refere-se à assistência judiciária gratuita; a segunda, à representação

de interesses difusos e coletivos; e a terceira, à transformação estrutural do sistema, com a introdução de métodos alternativos de resolução de conflitos (Cappelletti; Garth, 1988).

No contexto brasileiro, a primeira onda se encontra na atuação das Defensorias Públicas e na garantia da assistência jurídica gratuita prevista no Código de Processo Civil, enquanto a segunda se relaciona com o desenvolvimento de ações civis públicas e a atuação de entidades na defesa de direitos coletivos.

Em relação à terceira onda, nas palavras dos autores (Cappelletti; Garth, 1988), essa preocupa intrinsecamente com “o emprego de técnicas processuais diferenciadas, para tornar a Justiça mais acessível, tais como a simplificação dos procedimentos e a criação de novos mecanismos de tratamento de controvérsias.” Trazendo para o cenário brasileiro atual, a terceira onda tem grande relevância, considerando a morosidade estrutural do sistema judicial e, ao mesmo tempo, a necessidade de oferecer alternativas eficazes para a resolução de conflitos.

No entanto, segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2025, aproximadamente 18,4% da população brasileira está sem acesso ao sistema de justiça. Diante disso, a ampliação da terceira onda de acesso à justiça, é especialmente necessária ao contexto brasileiro, uma vez que enfatiza a necessidade de mecanismos flexíveis, plurais e adequados às demandas da população, indo além da estrutura judicial tradicional, abrindo espaço para o fortalecimento de instrumentos extrajudiciais e autocompositivos que priorizam o diálogo e a solução compartilhada (Spengler; Spengler Neto, 2024).

Por outro lado, considerando que passadas mais de quatro décadas desde a publicação dos resultados do Projeto Florença, que delineou as chamadas três ondas renovatórias do acesso à justiça, ocorreram inúmeros avanços, mas também retrocessos significativos no acesso à justiça. E justamente diante dos desafios impostos pelo século XXI, foi idealizado um novo estudo, agora denominado *Global Access to Justice Project*. Tal iniciativa, é concebida como uma continuidade do estudo originário do Projeto Florença, agora sob a liderança de Bryant Garth, propõe a ampliação da teoria das ondas com a incorporação de quatro novas dimensões do acesso à justiça, mais sensíveis às transformações estruturais, tecnológicas e sociais contemporâneas (Global Access to Justice Project, 2021, n.p.).

4. A quarta onda (dimensão): ética jurídica profissional e acesso dos advogados à justiça
5. A quinta onda (dimensão): o processo contemporâneo de internacionalização da proteção dos direitos humanos
6. A sexta onda (dimensão): iniciativas promissoras e novas tecnologias para melhorar o acesso à justiça
7. A sétima onda: desigualdade racial e de gênero nos sistemas de justiça.

Essas novas formulações não apenas complementam as três ondas iniciais, mas reafirmam a necessidade de um olhar multidimensional sobre o acesso à justiça, que considere as desigualdades estruturais, a emergência de direitos transnacionais, os limites da atuação tradicional das instituições jurídicas e as possibilidades oferecidas pela tecnologia para promover sistemas mais inclusivos e eficazes. Portanto, a partir dessas classificações, é possível afirmar que o acesso à justiça deve se dar por diversas formas, reconhecendo-se que o acesso à justiça não é sinônimo de acesso ao Poder Judiciário, ambos se diferenciam uma vez que esse primeiro embarca todas as facetas sociais, enquanto o segundo se refere somente ao direito de ação. O conflito por si só tem raízes profundas que não serão resolvidas em um julgamento, se não fosse só isso, não é só pela existência de um conflito que o acesso à justiça deve se manifestar.

Diante do exposto, tem-se que ao longo da história, a justiça deixou de ser somente um símbolo divino ou uma virtude moral para se tornar uma exigência institucional e um direito fundamental. Mas seu valor real continua o mesmo, só se revelando e concretizando quando pode ser acessada. O acesso à justiça é, por isso, o elo entre a norma e a vida, entre o direito e a cidadania, e por ser esse o direito que garante todos os outros, precisa ser garantido a toda população.

As ondas renovatórias do acesso à justiça demonstram ser necessário promover um sistema adequado às realidades sociais, em especial a terceira onda, que destaca a importância dos métodos alternativos de solução de litígios. Diante disso, a próxima seção buscará abordar os meios de acesso à justiça, bem como a análise dos meios pelos quais essa terceira onda pode se concretizar, entre a jurisdição e os mecanismos de autocomposição.

2.2 Entre a jurisdição e a autocomposição: métodos alternativos para o acesso à justiça

A efetivação do acesso à justiça, conforme proposto por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, vai além da mera possibilidade de ingressar em juízo. As chamadas “ondas renovatórias” evidenciam que a democratização do sistema de justiça exige múltiplas estratégias, que abrangem desde a prestação de assistência jurídica à população vulnerável até a adoção de métodos alternativos para a solução de conflitos, sempre considerando as particularidades de cada caso concreto.

Para compreender, contudo, o que são os chamados métodos alternativos de solução de conflitos, é necessário, inicialmente, analisar os mecanismos de resolução de disputas existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Parte-se, nesse sentido, da forma primitiva de resolução, especialmente anterior à institucionalização do Estado: a autotutela (Tartuce, 2018). Esse método teve sua principal normatização na Lei de Talião, que previa o chamado “olho por olho, dente por dente”, representando a autodefesa do sujeito.

A autotutela consiste na atuação direta do sujeito na defesa do que entende ser seu direito, bem como na solução do conflito, muitas vezes em prejuízo da outra parte, prática frequentemente identificada como “justiça pelas próprias mãos”. De acordo com Santos (2012, p. 26), resumidamente, “é o predomínio da força” para solucionar o conflito. Trata-se, portanto, de um ato unilateral que privilegia exclusivamente a vontade de uma das partes envolvidas.

No ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, em regra, o exercício da autotutela é vedado. Todavia, Didier Jr. e Fernandez (2025), enfatizam que a autotutela ainda está presente e, pode ser vista, muita das vezes, na administração pública, quando do exercício do dever de velar seus próprios atos. Na mesma linha, Tartuce (2018) ressalta que a autotutela também se manifesta no Direito Civil, como nos casos de legítima defesa da posse (art. 1.210, §1º, do Código Civil) e do estado de necessidade (art. 24 do Código Penal), hipóteses em que a atuação direta do sujeito encontra respaldo legal, sem a necessidade de intervenção estatal imediata.

Em uma análise crítica, Spengler e Spengler Neto (2024) observam que, na ausência ou ineficiência da atuação estatal, determinadas práticas de autotutela podem ressurgir informalmente, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social, nos quais o cidadão, diante da omissão do Estado, recorre aos próprios meios para buscar proteção de direitos.

Por conseguinte, considerando que o exercício da autotutela é vedado no ordenamento jurídico brasileiro, salvo em situações excepcionais e restritas, o sistema jurídico prevê duas modalidades principais para a solução de disputas: a heterocomposição e a autocomposição.

A heterocomposição representa uma das principais formas e mais utilizada na solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro, caracterizando-se pela atuação de um terceiro imparcial que decide o litígio em nome das partes. Nas palavras de Spengler (2019b, p. 167) a heterocomposição é “o procedimento mediante o qual as partes contam com a presença de um terceiro para decidir a lide. Esse terceiro imparcial não auxilia e não representa os conflitantes”. Na mesma linha, Scavone Júnior (2018, p. 24) diz que a “heterocomposição é a solução do conflito pela atuação de um terceiro dotado de poder para impor, por sentença, a norma aplicável ao caso que lhe é apresentado”.

Essa modalidade divide-se, entre a jurisdição estatal, exercida pelo Poder Judiciário, investido de poder coercitivo, e a arbitragem, que confere às partes a possibilidade de escolher árbitros para resolverem seus conflitos (Tartuce, 2018).

No âmbito da jurisdição estatal, dentre a organização dos poderes, o Poder Judiciário é que detém o monopólio da prestação jurisdicional, assegurando a aplicação do direito mediante o exercício da função jurisdicional pelos juízes e tribunais, que atuam conforme os princípios e a legislação vigente.

A predominância da atuação do Poder Judiciário resulta do princípio da Inafastabilidade da jurisdição, consagrado no artigo 5, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Nesse sentido, a jurisdição surge para solucionar as divergências sociais, de maneira imparcial, ou seja, não se atendo a subjetividade, mas sim impondo aos litigantes uma solução conforme os parâmetros da lei. Para Pinho (2019, p. 247), “o Judiciário apenas atua na forma negativa, ou seja, dirimindo conflitos com a imposição de vontade do juiz, determinando um vencedor e um vencido.” Portanto, pode ser ou não uma solução satisfatória, uma vez que o juiz vai impor o que acha correto, e não a vontade das partes.

Entretanto, a jurisdição como modelo tradicional de resolução de conflitos tem sido amplamente discutida, em virtude da distância do terceiro imparcial, o juiz, para

a realidade do conflito. Conforme Lagrasta (2020, p. 188), a decisão limita-se somente a uma parcela, contudo, o real problema pode ser muito maior.

A sentença se limita a solucionar parcela do conflito levada a juízo (controvérsia jurídica), que se encontra na inicial e na contestação, e que reflete as posições das partes, transmitidas através de um terceiro, que é o advogado. Mas não soluciona a lide sociológica, a controvérsia social, que reflete os verdadeiros interesses e necessidades das partes, e que se encontra encoberta pela lide jurídica, como a base de um iceberg (Lagrasta, 2020, p. 188).

Na mesma linha, Spengler e Dornelles (2023), defendem que, o juiz, no exercício da jurisdição estatal, não embarca o real contexto conflituoso, que muitas das vezes vai além daquilo expressado no processo judicial.

Ocorre que o terceiro, o juiz, representando o Estado enquanto resolutor de conflitos, não conhece a realidade das partes envolvidas, não conhece a comunidade onde vivem, não conhece o cerne conflitivo que os fez chegar até o litígio; acredita-se, por isso, que não há como expressar todos os sentimentos envolvidos em um conflito por meio de uma petição inicial (Spengler; Dornelles, 2023, p. 50).

Nesse sentido, a judicialização, em muitos dos casos, serve para impor o cumprimento da lei estatal, como em outros, reconhece, com base na lei, qual é a parte detentora do direito. E diante do exercício da imparcialidade, considerar-se-á aquilo dito pelas partes, sem adentrar a subjetividade do conflito, que como será abordado no capítulo seguinte, tem origem em diversas vertentes sociais, seja economicamente, como cultural.

Ocorre que, a imposição de uma decisão, tem gerado grande insatisfação da sociedade moderna brasileira, aumentando a cultura litigiosa, e estreitando a garantia do acesso à justiça, em vista do elevado número de processos judiciais sem solução pelo poder judiciário.

Outrossim, embora já tenha sido destacado anteriormente, não se pode confundir o acesso à justiça ao acesso à jurisdição, a jurisdição é um método da heterocomposição, que viabiliza o acesso à justiça, mas não o esgota só nesse meio. O acesso à justiça pode e deve ser garantido por diversos outros meios, tal como classifica a terceira onda de Cappelletti e Garth (1988).

A heterocomposição de conflitos, contudo, não está restrita à esfera judicial. Há também a figura da arbitragem, que, assim como a jurisdição estatal, envolve a

participação de um terceiro imparcial — neste caso, denominado árbitro. No entanto, diferentemente da jurisdição estatal, a arbitragem possibilita que as próprias partes escolham o árbitro responsável pelo julgamento da controvérsia, tratando-se, portanto, de uma alternativa privada para solução de litígios, conhecida como uma 'justiça privada' (Tartuce, 2018).

Para Salles, Lorencini e Silva (2020, n.p.), a arbitragem é frequentemente escolhida pelas partes em razão de características específicas, como a confidencialidade do procedimento, a autonomia para escolha do árbitro e a flexibilidade na produção das provas.

A arbitragem é escolhida em razão da sua confidencialidade, da liberdade na escolha do árbitro e da flexibilidade das regras envolvendo a colheita das provas, além da estrutura de seu procedimento, que tende a entregar uma decisão mais célere que aquela proferida pelo Judiciário (Salles; Lorencini; Silva, 2020, n.p.)

No Brasil, a arbitragem é regulamentada pela Lei nº 9.307/1996, que estabelece que "as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis" (BRASIL, 1996). Essa legislação foi posteriormente aprimorada pela Lei nº 13.129/2015, ampliando a aplicabilidade da arbitragem, inclusive para a administração pública direta e indireta, desde que envolva direitos patrimoniais disponíveis.

Assim, a arbitragem se dá em dois momentos, primeiro quando da convenção das partes em se submeter ao julgamento arbitral, pode se dar antes ou depois do conflito, anterior seria quando da elaboração do contrato, prevendo a cláusula de arbitragem. O segundo momento é quando da escolha do árbitro, ou árbitros, se assim as partes preferirem (Salles, 2020).

Importante destacar que a arbitragem não é aplicada e adequada a todos os conflitos sociais, há restrições. O artigo 1º da lei de arbitragem, já limita sua aplicação aos direitos patrimoniais disponíveis.

Outro destaque, é que a sentença arbitral possui a mesma eficácia de uma sentença judicial, sendo definitiva e vinculante para as partes, conforme o artigo 31 da lei n.º 9.307/1996. Essa seria uma das grandes responsabilidades da submissão ao juízo arbitral, considerando que poderá ou não ambas as partes obterem vantagens no julgamento. Além disso, o procedimento arbitral é caracterizado pela celeridade e

confidencialidade, aspectos que o tornam atrativo em comparação com o processo judicial tradicional (Spengler, 2022).

Na mesma linha, Tartuce (2018) enfatiza que uma das grandes vantagens da arbitragem reside justamente na tendência de efetividade do cumprimento da sentença. Isso porque, ao escolherem conjuntamente o árbitro e arcarem com os custos do procedimento, as partes demonstram elevado grau de comprometimento com a decisão que será proferida.

Uma das grandes vantagens da arbitragem é a chance de maior efetividade da decisão. Como as partes participaram consensualmente da escolha do árbitro e arcaram com os custos do procedimento, por não ser interessante para os negócios a existência de uma longa disputa judicial, a decisão arbitral proferida tende a ser cumprida, não precisando ser executada em juízo (Tartuce, 2018, p. 62).

Contudo, embora o método arbitral seja mais célere em vista do jurisdicional, tende a ficar concentrado entre grupos com maior poder econômico, uma vez que é necessário arcar com os custos do procedimento, os quais na maioria das vezes são elevados, limitando o acesso por parte da população em situação de vulnerabilidade social. Esse também pode ser outro aspecto negativo da arbitragem, uma vez havendo uma das partes com maior vulnerabilidade, seja econômica como de informação, ocorrerá uma discrepância entre as partes, podendo a outra parte obter maior vantagem. Por tais motivos, além do já exposto em lei, a arbitragem fica limitada a determinados casos.

Nesse viés, como alternativa ao modelo tradicional da jurisdição e ao método específico da arbitragem, há o método da autocomposição, que tem como principal alicerce a autonomia das partes.

O princípio norteador da autocomposição é que a solução do conflito se dê por autonomia das partes, não havendo, portanto, a figura de um juiz que determinará o fim do conflito, quem decidirá serão as partes envolvidas em comum acordo, podendo ou não haver a presença de um terceiro imparcial. Para Spengler (2024, p.87):

Trata-se de uma forma autônoma (os titulares do poder de decidir a lide são as partes) de tratamento de conflitos, tal como a autotutela, atuando com mais eficiência quanto ao comprometimento dos interesses. Baseia-se em fatores persuasivos e consensuais, mediante os quais as partes compõem o litígio, de tal forma que obtêm soluções mais duradouras e exequíveis.

Assim, na autocomposição quem exerce o poder de decidir são os litigantes, de forma autônoma e em conjunto, buscando uma solução que seja eficaz para ambos, tais como protagonistas das relações sociais. Trata-se, portanto, de uma solução consensual do conflito, tendo em vista que as partes entraram em um acordo e assim decidiram. A solução consensual por meio da autocomposição é amplamente incentivada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo considerada, inclusive, como a mais importante forma de pacificação social (Didier Jr., Fernandez, 2025).

Esse método é subdividido em três formas chamadas de negociação, conciliação e mediação. Cada uma dessas modalidades tem suas especificidades que as diferem.

Entre os meios da autocomposição, a negociação é uma das formas mais comuns de transacionar, ocorrendo diariamente na vida em sociedade. Conforme defende, Gabbay (2020, p. 178), “é inevitável, na interação com outras pessoas e na rotina de nosso dia a dia, nos deparamos com situações nas quais tenhamos que negociar. ”

Portanto, a negociação é um método de resolução de conflitos extrajudicial e de maneira direta. A parte ao iniciar uma negociação tem ciência de que a negociação só terá efeitos, se convencer a outra parte de que a proposta trará benefícios a ambos (Calmon, 2008). Nesse sentido, Spengler (2024, 86) defende que a negociação pode ser classificada como direta, por intermédio, quando ocorre de maneira autônoma e informal; ou por representação, quando tem a presença de um intermediador, seria um tipo “porta-voz”, que leva e traz as propostas realizadas pelas partes. Para a autora a negociação por representação tende a ser mais complexa, sendo que muitas vezes o intermediador é o advogado de uma das partes.

Outro aspecto importante é que a negociação pode se dar de várias formas, sendo mais comumente conhecidas as formas distributivas (competitiva) e a cooperativista (colaborativa). De acordo com Gabbay (2020, p. 180):

A primeira delas parte da premissa de que o que um ganha o outro perde e, com a distribuição de valores limitados, cada um visa a garantir para si o maior pedaço do bolo. A forma colaborativa de negociação, por outro lado, foca na relação entre as partes e no esforço conjunto que é necessário para fazer crescer o bolo, criando valor e buscando uma solução mais vantajosa para ambos os lados. O problema desta última é quando apenas um dos lados atua de forma cooperativa, o que o deixa em desvantagem em relação ao negociador competitivo.

Por fim, a negociação pode ser considerada um significativo avanço para a pacificação social, tornando as pessoas protagonistas de suas relações. Contudo, por mais que as partes exerçam sua autonomia, é importante ressaltar que a negociação não é indicada para todos os conflitos. Considerando as desigualdades que permeiam a sociedade, pode ocorrer que uma das partes não tenha tanto conhecimento como a outra, o que faz com que a negociação já não seja um meio autocompositivo e sim impositivo.

A conciliação e a mediação, também são formas de autocomposição, contudo, diferente da negociação, nestas há a presença de um terceiro neutro. Assim, nesses métodos também terá o predomínio da autonomia das partes na solução, a diferença consiste na interferência de um terceiro durante a comunicação.

Tanto a conciliação como a mediação estão previstas no Código de Processo Civil (CPC) de 2015 e na lei n.º 13.140/2015, antes disso, esses métodos já eram regulados na Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nesse sentido, embora sejam regulados em conjunto e aparentam uma semelhança, a conciliação e a mediação têm aspectos próprios e merecem ser distinguidos.

A conciliação tem como principal objetivo as partes chegarem voluntariamente a um acordo, com a presença de um terceiro, o conciliador, que de maneira imparcial, poderá sugerir possíveis soluções. Além disso, conforme prevê o parágrafo segundo do artigo 165 do CPC, a conciliação ocorrerá especialmente em casos onde não houver vínculos anteriores entre as partes. De maneira objetiva, a conciliação não será aplicada em situações de relação continuada, além de ter como único objetivo a realização de um acordo entre as partes para pôr fim ao litígio ou não o iniciar na via judicial (Spengler, 2024). Para Calmon (2008, p. 142):

entende-se como conciliação a atividade desenvolvida para incentivar, facilitar e auxiliar a essas mesmas partes a se autocomporem, adotando, porém, metodologia que permite a apresentação por parte do conciliador, preferindo-se, ainda, utilizar este vocábulo exclusivamente quando esta atividade é praticada diretamente pelo juiz ou por pessoa que faça parte da estrutura judiciária especificamente destinada a este fim.

Constata-se, portanto, que a conciliação possibilita a presença ativa do conciliador, fornecendo propostas com base nos anseios das partes, visando unicamente por fim ao conflito. No entanto, é vedado todo tipo de intimidação para

chegar a um acordo, sendo a função do conciliador somente engajar o diálogo (Didier Jr.; Fernandez, 2025).

A mediação, por sua vez, tem o objetivo de restabelecer a comunicação entre as partes, por isso, ocorre preferencialmente nos casos em que há um vínculo anterior. Na mediação também se tem a figura de um terceiro, agora denominado mediador, que busca auxiliar os interessados a compreender a origem do conflito, para que assim eles possam, em conjunto, encontrar uma solução que beneficie ambos.

Na sua essência, a mediação visa humanizar o conflito, ou seja, tratar a relação pessoal, para que as partes, quando reestruturado o diálogo, possam manter suas relações após solucionar a disputa. Nesse sentido, Spengler (2024, p. 35) defende que “a mediação pretende ajudar as partes a desdramatizar seus conflitos, para que se transformem em algo de bom à sua vitalidade interior.”

Desse modo, diferentemente da conciliação, na mediação o mediador atua como um vínculo entre as partes, não propondo soluções, mas sim auxiliando a compreender o ponto de vista da outra parte. Em vista disso, é destinada a conflitos que pressupõem uma relação contínua, que com a mediação, essas relações permanecem, agora melhor do que antes.

De acordo com Spengler (2024, p. 117), para além da diferença básica na origem do conflito, quatro características principais distinguem a conciliação da mediação. Primeiramente, na conciliação, os conflitos tendem a ser pontuais, envolvendo partes sem laços prévios ou futuros relevantes, como em casos de consumo ou acidentes de trânsito. Já na mediação, as relações entre os envolvidos são geralmente preexistentes e espera-se que continuem após a resolução, como em disputas familiares ou de vizinhança. Em segundo lugar, enquanto o mediador facilita a comunicação sem oferecer soluções, o conciliador pode sugerir e orientar o debate. Terceiro, a mediação prioriza a comunicação e a satisfação das partes, podendo o acordo ser uma consequência, ao passo que a conciliação foca primordialmente na obtenção de um acordo. Por fim, a mediação utiliza técnicas de escuta e busca pelos reais interesses, com sessões mais longas e possibilidade de remarcação, enquanto a conciliação emprega técnicas de negociação para o acordo, em sessões mais breves e com menor frequência de reagendamento.

Ademais, a conciliação e a mediação podem ocorrer tanto extrajudicialmente como judicialmente, podendo também ser considerados como momentos pré-

processual e processual. Na esfera extrajudicial, temos a atuação das câmaras públicas institucionais, vinculadas a órgãos públicos, como a Defensoria Pública, serventias extrajudiciais, associações de moradores, escolas ou Ordem dos Advogados do Brasil. Como também tem as câmaras privadas, onde as partes poderão escolher consensualmente, os mediadores e conciliadores (Didier Jr.; Fernandez, 2025).

No âmbito judicial, ocorre por meio dos Centros Judiciário de Solução de Conflitos, incumbidos de, por intermédio de conciliadores e mediadores vinculados ao poder judiciário, realizar as sessões de mediação e conciliação. Havendo acordo, este será vinculado ao processo judicial existente e homologado pelo Juiz, pondo fim ao litígio.

Judicialmente, também existe a figura das Comissões de Soluções Fundiárias, instituídas pela Resolução 510/2023 do CNJ, atuando especialmente nas ações envolvendo a posse. A função primordial das comissões é fomentar a resolução consensual de litígios fundiários por meio da mediação e conciliação. Em vista da natureza multifacetada dos conflitos fundiários, que transcendem a mera disputa possessória, envolvendo dimensões sociais, econômicas e ambientais significativas. Por isso, a necessidade da abordagem conforme a mediação e a conciliação, que priorizam o diálogo entre os atores envolvidos, visando a construção de acordos que considerem a complexidade da situação e promovam a pacificação social duradoura (CNJ, 2023).

Nesse contexto, dados do Relatório Justiça em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça anualmente, demonstram haver um aumento progressivo na utilização da autocomposição dos conflitos, em 2023 o índice de conciliação na fase de conhecimento atingiu 17,8%, enquanto 12,1% das sentenças e decisões terminativas foram homologatórias de acordo.

Cumprir destacar que, tanto na heterocomposição quanto na autocomposição, é crucial destacar que a mera aplicação genérica dos métodos alternativos de resolução de conflitos, desconsiderando as particularidades de cada litígio, pode se mostrar ineficaz e não concretizar a real intenção da terceira onda de acesso à justiça. Nesse sentido, torna-se essencial a análise da natureza principiológica do conflito, a fim de se adequar o método que propiciará uma solução que, além de justa, seja efetiva. Corroborando essa perspectiva, Watanabe (2012, p. 46) assevera que:

Quando se trata de solução adequada dos conflitos de interesses, insisto em que o preceito constitucional que assegura o acesso à Justiça, traz implicitamente o princípio da adequação; não se assegura apenas acesso à Justiça, mas se assegura o acesso para obter uma solução adequada aos conflitos, solução tempestiva, que esteja bem adequada ao tipo de conflito que está sendo levado ao Judiciário.

Feitos tais destaques, pode se afirmar que a arbitragem, negociação, conciliação e mediação, são, de fato, métodos alternativos para solução de conflitos (MASCs), mas não só isso, são meios eficazes para garantir o acesso à ordem justa.

Por fim, é importante destacar que a análise do acesso à justiça e dos métodos alternativos foi realizada sob a perspectiva do ordenamento jurídico e do contexto brasileiro. Contudo, o acesso à justiça não é uma problemática restrita ao território nacional, há décadas vêm sendo buscadas soluções para promover esse direito em escala global.

2.3 A agenda 2030: compromisso global com o acesso à justiça

A trajetória internacional em prol do reconhecimento do acesso à justiça como direito humano fundamental tem seu marco inaugural na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, cujo artigo 8º estabelece que “toda pessoa tem direito a um recurso efetivo perante os tribunais competentes que a ampare contra atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela constituição ou pela lei” (ONU, 1948). Desde então, consolidou-se a compreensão de que o acesso à justiça é condição indispensável para a fruição plena de qualquer outro direito.

Todavia, a incorporação desse direito nas agendas globais de desenvolvimento foi tardia. Nas décadas subsequentes da declaração, os planos de ação internacionais trataram o acesso à justiça de maneira inferior, sem grande destaque. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, mencionou o acesso à justiça somente ao contexto da proteção ambiental. Já a Agenda 21, resultado da Conferência do Rio de Janeiro (ECO-92), ampliou essa perspectiva ao destacar a importância de sistemas judiciais eficientes para a implementação de políticas sustentáveis. Contudo, com a Declaração do Milênio (2000), que instituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para o período de 2000 a 2015, o acesso à justiça retornou a figurar de forma implícita, sendo

que entre os ODM, não havia um objetivo específico a esse direito, podendo ser verificado somente dentre as metas associadas à boa governança, ao Estado de Direito e à redução das desigualdades.

Foi somente com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em 2015, que o acesso à justiça passou a ocupar lugar central na agenda internacional, reconhecido como um elemento estruturante para o desenvolvimento sustentável e para a consolidação da paz (ONU, 2015).

A Agenda 2030, intitulada “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, foi proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um plano global para promover o desenvolvimento sustentável em todos os níveis. O Brasil é um dos 193 países que adotaram e se comprometeram a implementar a Agenda 2030, adaptando as metas às suas necessidades.

O plano da agenda estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas interligadas, com o propósito de orientar os países adotantes na implementação de políticas públicas que promovam a justiça social, a proteção ambiental e conquistem o desenvolvimento sustentável, em todos os meios e níveis, até o ano de 2030 (ONU, 2015).

Entre os objetivos estabelecidos pela Agenda 2030, o ODS 16 assume um papel de destaque, abordando diretamente a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, o acesso à justiça e a formação de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Esse objetivo busca "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". A Agenda 2030 ressalta a importância do ODS 16, argumentando que o desenvolvimento sustentável e a paz estão intrinsecamente ligados, sendo que um não pode ser plenamente alcançado sem o outro.

O desenvolvimento sustentável não pode ser realizado sem paz e segurança; e paz e segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável. A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. (ONU,2015)

A partir disso, o ODS 16 é composto por 12 metas, com a meta 16.3 especificamente voltada para "Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos" (ONU, 2015). No contexto brasileiro, essa meta foi adaptada para refletir as particularidades sociais e institucionais do país, tomando a definição de "Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade" (IBGE, 2020).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) justificou essa adaptação, sob argumento que nessa formulação a meta estaria mais próxima ao cenário brasileiro.

Tentou-se tornar a meta de acesso à justiça mais próxima à realidade brasileira. Pesquisa do Ipea aponta que, em 2010, apenas 40% das pessoas em conflito buscavam um meio estatal de solução. Levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (MJ), de junho de 2016, aponta que cerca de 40% das pessoas privadas de liberdade aguardavam julgamento àquela data, em explícito descumprimento do direito de acesso à justiça e dos princípios da ampla defesa, do contraditório e da presunção de inocência. Além disso, não faz sentido tratar de justiça de forma tão genérica, uma vez que o acesso à justiça não é, de fato, um problema para todos. Ademais, a agenda de Estado deve se concentrar, sobretudo, em garantir o acesso à justiça aos segmentos mais vulneráveis (IPEA, 2019, n.p.)

As adaptações das metas ao contexto nacional são incentivadas pela Agenda 2030 no sentido de que cada país tem desafios diferentes. Diante disso, a adaptação da meta 16.3 demonstra a preocupação nacional em relação às desigualdades históricas que caracterizam o sistema de justiça, enfatizando a necessidade de políticas públicas direcionadas ao atendimento de grupos marginalizados. No Brasil, o acesso à justiça tem sido um desafio estrutural persistente, marcado por obstáculos econômicos, culturais, institucionais e geográficos. De acordo com a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2024, mais de 37 milhões de brasileiros na justiça estadual não possuem acesso à assistência jurídica, sendo aproximadamente 34 milhões em condição de vulnerabilidade econômica, sem condições de contratar advogados particulares, o que representa cerca de 18,4% da população brasileira excluída do sistema de justiça.

Além disso, dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam que, em 2014, a taxa de congestionamento processual era de 70%, indicando que apenas cerca de 30% dos processos judiciais em andamento foram solucionados no mesmo

ano (CNJ, 2015). Em 2024, esse cenário permanece inalterado, conforme o Relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça, com a taxa de congestionamento em 70,5%, ou seja, a cada 100 processos em tramitação, apenas 30% são finalizados no ano de entrada (CNJ, 2024).

Esse quadro de desigualdade e morosidade se perpetua ao longo dos anos, devido a elevada judicialização de conflitos e a dificuldade de acesso aos tribunais, especialmente por populações vulneráveis. Consequentemente, o acesso à justiça no Brasil se dá, muitas vezes, de maneira desigual e excludente, não chegando ao ideal democrático de um sistema judiciário acessível a todos. Nesse contexto, a meta 16.3 também enfatiza a necessidade de fortalecer o Estado de Direito, que, segundo a UNODC (2019,), é o alicerce de sociedades justas, inclusivas e pacíficas, garantindo a proteção dos direitos humanos.

De acordo com o World Justice Project (2024), mais de 6 bilhões de pessoas vivem em países onde o Estado de Direito está enfraquecendo. Assim, ao priorizar o fortalecimento do Estado de Direito, a meta 16.3 destaca que a efetivação do acesso à justiça está intrinsecamente ligada à construção de uma sociedade justa e pacífica e, por conseguinte, ao desenvolvimento sustentável. Essa constatação evidencia a interdependência desses objetivos, ou seja, a impossibilidade de alcançar um sem o outro.

Ademais, é relevante salientar que as metas são categorizadas em dois grupos principais: metas de médio e metas finalísticas. As primeiras referem-se às condições, capacidades institucionais ou recursos necessários para a implementação, enquanto as finalísticas representam os resultados concretos a serem alcançados na realidade social. A meta 16.3, ao propor o fortalecimento do Estado de Direito e o acesso à justiça, enquadra-se nesta segunda categoria, exigindo, portanto, a mobilização de instrumentos normativos, políticos e institucionais para sua concretização (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2018).

Além disso, Gonçalves e Spengler (2025) explicam que a Agenda 2030 estabeleceu mecanismos específicos para monitorar e avaliar o progresso das metas, por meio de um conjunto de indicadores globais. Esses indicadores são elaborados por cada Estado-membro em seus respectivos territórios e apresentados anualmente ao Fórum Político de Alto Nível, órgão vinculado à Assembleia Geral e ao Conselho

Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), responsável pela supervisão do acompanhamento e da avaliação em âmbito global.

No contexto da Meta 16.3, três indicadores principais são utilizados, cada um refletindo diferentes dimensões do acesso à justiça. O Indicador 16.3.1 avalia a proporção de vítimas de violência nos últimos 12 meses que reportaram o ocorrido às autoridades competentes ou a outros órgãos de resolução de conflitos reconhecidos oficialmente. Esse indicador mensura a confiança da população nas instituições formais de justiça e segurança, sendo calculado pela razão entre o número de vítimas de crimes violentos (como roubos e agressões) que notificaram o fato à polícia ou à guarda municipal e o total de vítimas. São consideradas vítimas pessoas com 15 anos ou mais, e o resultado é expresso em porcentagem.

O Indicador 16.3.2 refere-se à proporção de presos sem sentença em relação à população carcerária total. No Brasil, o preso provisório é aquele que, embora privado de liberdade, ainda não possui condenação definitiva, estando sujeito à prisão em flagrante, preventiva ou temporária. Esse indicador evidencia práticas de encarceramento antes do devido processo legal, sendo crucial para avaliar o respeito à presunção de inocência. A coleta desses dados é realizada por meio de diferentes sistemas, como o Infopen (Departamento Penitenciário Nacional) e o Geopresídios (CNPJ), por utilizarem metodologias distintas, apresentam desafios para a padronização e comparabilidade (IBGE, n.d).

O Indicador 16.3.3 mede a proporção da população que vivenciou uma disputa nos últimos dois anos e que acessou um mecanismo formal ou informal de resolução de disputas, por tipo de mecanismo. Ele amplia a compreensão sobre justiça ao considerar mecanismos não judiciais, como mediação comunitária, conselhos de conciliação, entre outros. Esse indicador revela o grau de efetividade e acessibilidade das diferentes formas de resolução de conflitos disponíveis à população (UNDP, 2023). Cabe ponderar que, embora a metodologia esteja definida, a produção de dados ainda é incipiente no Brasil. Ainda não há dados produzidos para o indicador 16.3.3, podendo ser resultado tanto da não implementação da meta 16.3, como da ausência de dados desagregados e vinculados (Gonçalves; Spengler, 2025).

Nesse sentido, destaca-se que a meta 16.3, tanto em sua formulação original quanto na adaptação nacional, representa mais do que um ideal abstrato; trata-se de um apelo à ação diante das desigualdades persistentes no acesso à justiça. No

entanto, considerando o cenário brasileiro e para que esses compromissos não se restrinjam ao plano das intenções, é fundamental serem estudadas políticas públicas que possibilitem a concretização da Agenda 2030 no território brasileiro.

Diante disso, considerando a previsão da Meta 16.3 e necessidade de sua implementação no âmbito do poder judiciário, o estudo da Resolução 510/2023 do CNJ ganha destaque, uma vez que busca a institucionalização das comissões de solução de conflitos fundiários. Veja-se que a resolução integra tanto o ODS 16, buscando a pacificação social e o acesso à justiça, quanto a meta 11.1 do ODS 11, que visa “até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”.

Entretanto, para analisar a Resolução 510/2023 do CNJ tal como propulsora da Agenda 2030, é necessário estudar o contexto conflituoso que se refere a resolução, para assim identificar de que modo ela possibilitará a pacificação social e o acesso à justiça.

3 CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL

Os conflitos fundiários não constituem um fenômeno recente no cenário brasileiro. Suas origens remontam ao período colonial, quando a chegada dos portugueses instaurou um modelo de ocupação do território marcado pela concentração de terras e pela desigualdade no acesso à propriedade. A partir desse processo histórico, consolidou-se uma estrutura fundiária excludente, na qual o direito de propriedade foi assegurado, de modo quase exclusivo, às camadas mais abastadas da sociedade, enquanto os grupos economicamente vulneráveis permaneciam relegados a parcelas marginais ou mesmo privados de qualquer acesso à terra. Esse padrão de exclusão, construído desde os primórdios da formação social brasileira, explica em grande medida a permanência dos conflitos agrários e urbanos que ainda hoje se manifestam de forma recorrente, agravados, na contemporaneidade, pelos impactos de crises ambientais.

Conforme discutido no capítulo anterior, a resolução desses litígios, está concentrada no âmbito do Poder Judiciário. Essa centralização ocorreu tanto por imposição do modelo de jurisdição quanto pela força de uma cultura jurídica essencialmente litigiosa. Todavia, diante dessa centralidade, bem como frente a complexidade das questões fundiárias, que envolvem não apenas o direito de propriedade, mas também o direito à moradia, a dignidade humana e a função social da terra, revelam-se os limites dessa resposta tradicional e a necessidade de mecanismos alternativos capazes de promover a solução célere e eficaz desses conflitos.

Portanto, para analisar as soluções adequadas aos conflitos fundiários, é imprescindível voltar no tempo e investigar a origem desses conflitos, a fim de compreender sua persistência e intensificação na contemporaneidade. Para, assim, examinar os meios de solução estabelecidos pela legislação e como eles se dão no cenário atual. E por fim, abordar os efeitos da recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828, a qual deu origem à Resolução n.º 510/2023 do CNJ.

3.1 Contexto histórico dos conflitos fundiários

A existência de conflitos é inerente à condição humana, uma vez que decorre, sobretudo, da divergência de expectativas, vontades e interesses entre os sujeitos sociais. No caso dos conflitos fundiários, sua origem está na disputa pela posse ou propriedade da terra, que, além de indispensável à sobrevivência, constitui também um instrumento de poder.

No Brasil, mesmo antes da tomada do território pelos portugueses já havia disputas de terras pelos povos originários, contudo o marco que perpetuou esses conflitos até os dias atuais, remonta à chegada da Coroa Portuguesa, em 1500, tomando o território brasileiro para si, e definindo a distribuição de terras para fins religiosos e comerciais, pelos sistemas de capitanias hereditárias e sesmarias. No regime sesmarial, “o não uso da terra importava em seu abandono e, em consequência, na possibilidade de retomada do imóvel pelo Sesmeiro do Rei” (Marés, 2003).

Assim, a terra continuava de propriedade da Coroa e era transferida como um tipo de usufruto para o cultivo por período determinado, não sendo feito o cultivo, ou seja, não sendo utilizada, essas sesmarias retornavam a posse do rei para redistribuição como terras devolutas (Holston, 2013). Além disso, esse regime de distribuição privilegiava a classe mais abastada, beneficiando os chamados “apadrinhados da coroa”, excluindo os povos originários e os imigrantes mais pobres.

Este sistema, embora justificasse a necessidade de tornar as terras produtivas, na prática, resultou na formação de grandes latifúndios, muitos dos quais permaneceram improdutivos, servindo primariamente para consolidar o poder e a riqueza nas mãos de poucos. A terra, desde então, foi concebida como um mero objeto de apropriação e exploração econômica, sem qualquer vínculo com seu papel social ou ambiental (Gasparotto;Teló, 2021).

Em 1822, com a proclamação da independência, esse regime jurídico não prevaleceu no novo Estado Nacional. Em contrapartida, a primeira constituição desse período (1824), conhecida como a Constituição do Império do Brasil, definiu a garantia ao direito de propriedade como inviolável.

Ocorre que até então não havia uma regulação da distribuição de terras, que anteriormente eram públicas, visto que as terras que antes eram transferidas por meio de sesmarias passaram a ser ocupadas sem qualquer regularidade (Marés, 2010). Ao mesmo tempo, o movimento pelo fim da escravidão impulsionava a busca por uma

nova forma de moeda de troca, de modo que, em vez dos escravos, passou-se a buscar a constituição da propriedade privada, para ser utilizada como instrumento de garantia, o que favoreceu a formação de um mercado imobiliário entre os latifundiários (Viana, 2022).

A resposta estatal a esse cenário veio com a Lei n. 601, de 1850, a chamada Lei de Terras, que possibilitou a constituição do título de propriedade das sesmarias², bem como consolidou a terra como mercadoria, estabelecendo a compra como a única forma legal de acesso a terras públicas³. Essa medida inviabilizou a aquisição de propriedades para a maioria da população, especialmente os recém-libertos e os imigrantes pobres que chegavam ao país (Gasparotto; Teló, 2021). Para Gasparotto e Teló (2021, p. 7):

A criação da Lei de Terras em 1850 consolidou o regime de propriedade altamente concentrado. Essa lei impediu o acesso à terra daqueles e daquelas que não podiam comprar, forçando as pessoas pobres livres, inclusive imigrantes europeus e escravizados libertos em 1888, a trabalhar para os grandes proprietários, especialmente nas lavouras de café e cana.

Nesse sentido, a Lei de Terras, foi um marco para criação do mercado imobiliário e conseqüentemente a transformação da terra em objeto de poder. Conforme Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2003) argumenta, essa concepção da terra como mercadoria, descolada de sua função social, é a raiz histórica dos conflitos fundiários no Brasil, onde a propriedade é vista como um direito intocável, mesmo quando não cumpre seu papel produtivo ou social.

² Conforme discorre Holston (2013, p. 178-179) “a Lei 601 de setembro de 1850 reiterou os principais pontos do projeto de lei original. Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e posses originais mas as invalidava como forma de futuras requisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra numa mercadoria negociável. Definia como crime todas as outras formas de adquirir terras devolutas, punível com multas e prisão, como se fossem uma usurpação de terras particulares. Todas as posses e sesmarias tinham de ser validadas e legitimadas, mas a decisão só se aplicava a terras que estivessem produzindo. Como definido na lei, isso incluía cultivo e residência habitual. Propriedades improdutivas seriam “devolvidas” à Coroa. Além do uso produtivo, a validação requeria medições, registros e pagamento de encargos, com prazos e penalidades especificados. Depois de cumpridas todas essas exigências, o Estado emitia um título de propriedade, sem o qual a terra não poderia ser legalmente vendida ou hipotecada. Além disso, a lei autorizava o governo central a realizar um levantamento nacional das terras públicas, que discriminaria as propriedades privadas no processo, e a estabelecer um registro nacional de terras ao qual todos os proprietários de terras tinham de se sujeitar. E dava ao governo o poder de leiloar essas terras públicas, depois de dimensionadas, em lotes de aproximadamente 320 acres.

³ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850).

Oportuno mencionar que a função social da propriedade consiste na utilização do bem de maneira produtiva e útil, atendendo não apenas às necessidades individuais, mas também às da sociedade, de acordo com a natureza do bem. Nas palavras de Bandeira de Melo (1987, p. 123):

Função social da propriedade consiste em que esta deve cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar esses interesses), cumprindo, destarte, às completas, sua vocação natural, de molde a canalizar as potencialidades no bem, em proveito da coletividade (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo adversá-los).

A Lei de Terras, ao permitir a comercialização das propriedades, possibilitou que a terra fosse concebida como um objeto de valorização patrimonial, independentemente de sua utilização produtiva. Dessa forma, o aumento da concentração fundiária e o fortalecimento do monopólio dos latifundiários tornaram-se consequências diretas, já que a posse e a compra de terras deixavam de estar associadas à produção ou à função social do bem, e o uso passou ser um direito do proprietário, facultando a esse exercer ou não (Viana, 2022).

Assim, a partir da influência da Lei de Terras, as regulações posteriores, mesmo no período republicano iniciado em 1889, não alteraram significativamente essa realidade, tanto a Constituição Republicana de 1891 quanto o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916) mantiveram a propriedade como um direito absoluto (Viana, 2022). Tal previsão, aliada à exclusão da população pobre do acesso à terra, fortaleceu a concentração fundiária e, na ausência de uma reforma agrária efetiva, intensificou as tensões no campo (Gasparotto; Teló, 2021).

Adiante, as constituições de 1934 a 1946, não trouxeram grandes inovações, somente imporão limites aos usos negativos da propriedade, a mantendo como direito absoluto (Viana, 2022). Assim, a efetiva limitação à grande propriedade improdutiva só ocorreu com a criação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que se passou a estabelecer limites concretos à grande propriedade improdutiva. O Estatuto introduziu a função social da propriedade como critério, definindo que sua efetividade deveria considerar quatro aspectos: produção, bem-estar da população, preservação ambiental e cumprimento da legislação trabalhista (Viana, 2022).

O princípio da função social da propriedade ganhou maior clareza somente com o processo constituinte da década de 1980, quando foram estabelecidas políticas agrária e urbana na Constituição Federal de 1988. Cabe destacar, ainda, que a Constituição de 1967 já positivou o princípio da função social da propriedade (art. 157, III, Título III, Da Ordem Econômica e Social), embora sem conferir a mesma proteção fundamental que possuía o direito de propriedade (Viana, 2022).

No entanto, com a modernização conservadora da agricultura e, posteriormente, durante o período da ditadura militar (1964–1985), o Estado sofreu um grande retrocesso, a partir da promoção da expansão de fronteiras agrícolas e grandes projetos de colonização, sobretudo na Amazônia, gerando expulsões, violência contra comunidades tradicionais e acirramento da grilagem.

Ao mesmo tempo, além das grandes expulsões realizadas, a industrialização atraiu populações rurais para os centros urbanos, levando ao crescimento desordenado das cidades. Esse processo de urbanização desacompanhado de políticas públicas de habitação promoveu ocupações informais, loteamentos clandestinos e déficit habitacional (Gasparotto; Teló, 2021). Todavia, as regulações a seguir, como a Lei n. 6.766/1979, que disciplinou o parcelamento do solo urbano, trouxe regras básicas para loteamentos, mas não atacou diretamente a questão das ocupações irregulares e do déficit habitacional crescente.

Um marco significativo na abordagem da questão fundiária no Brasil, foi a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) ao elevar a propriedade e a moradia à categoria de direitos fundamentais. Ao contrário das constituições anteriores, que tratavam timidamente acerca da função social da propriedade, a Constituição de 88 introduziu escancaradamente esse conceito, estabelecendo que o uso da terra deve estar em conformidade com o bem-estar coletivo e as necessidades sociais. Em seu artigo 5º, inciso XXIII, consagra que “a propriedade atenderá a sua função social”, enquanto o artigo 182, § 2º, especifica que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Similarmente, o artigo 186 da CF/88, estabelece os requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social, incluindo o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de

trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Essa nova perspectiva buscou mitigar os efeitos da concentração fundiária histórica, incentivando a produtividade e a justiça social na distribuição e uso da terra. A moradia, por sua vez, foi reconhecida como um direito social no artigo 6º da CRFB/88, o que impõe ao Estado o dever de formular políticas públicas que garantam o acesso à habitação digna para todos os cidadãos. Essa previsão constitucional é um avanço crucial, pois reconhece a moradia não apenas como um teto, mas como um elemento essencial para a dignidade humana e o pleno desenvolvimento social.

Complementando o arcabouço legal e normativo, a Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades, em seu Art. 3º, inciso I, estabeleceu diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano, enfatizando a necessidade de promover a regularização fundiária de assentamentos informais e a produção de moradias populares.

Entretanto, apesar dos avanços normativos, a realidade dos conflitos fundiários no Brasil persiste, tanto no campo quanto nas cidades. No âmbito rural, os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) revelam um cenário preocupante. Em 2024, foram contabilizadas 2.185 ocorrências de conflitos no campo, abrangendo disputas por terra, água, trabalho e resistências. Este é o segundo maior número de conflitos registrados na série histórica da CPT desde 1985, ficando ligeiramente abaixo das 2.250 ocorrências de 2023. Os conflitos por terra, especificamente, somaram 1.768 ocorrências em 2024, representando o maior número da última década. No total, 1.190.441 pessoas foram envolvidas em conflitos no campo em 2024 (Comissão Pastoral da Terra, 2025).

No contexto urbano, o cenário de conflitos fundiários também é crítico. O relatório Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil (CDES, 2021) identificou 715 casos de conflitos fundiários urbanos em 2021, envolvendo 150.815 famílias. Este número representa um aumento de 50,52% no número de famílias atingidas em comparação com 2020. A pesquisa aponta que 59,69% das ocupações ocorrem em áreas privadas, enquanto 20,27% estão em áreas públicas. Além disso, 42,69% das ocupações mapeadas são em terrenos, 19,64% em conjuntos de casas e 6,43% em favelas (CDES, 2021).

Nesse contexto, verifica-se que embora o direito à moradia e a função social da propriedade tenham sido elevados ao patamar constitucional, a cultura de concentração de terras se perpetua. De acordo com Carlos Frederico Marés, “a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece” (Marés, 2003, p. 13).

Todavia, a mudança legislativa promovida pela Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental, pois, ao inserir a função social da propriedade e reconhecer a moradia como direito fundamental, abriu espaço para que a população pudesse reivindicar a concretização desses direitos perante o Estado.

Nesse contexto, é importante destacar que os conflitos fundiários podem ser caracterizados de duas maneiras. Em sentido amplo, configuram-se como fenômenos estruturais e difusos, derivados da ausência ou ineficiência de políticas públicas urbanísticas inclusivas, afetando coletividades indeterminadas e exigindo respostas estatais por meio de políticas de planejamento, regularização fundiária e ampliação do acesso à moradia (Vanin; Spengler, 2018). Já em sentido estrito, tratam-se de litígios concretos, em que as partes são claramente identificáveis, e que decorrem de situações específicas, como a realização de uma obra, ato administrativo ou judicial que pode culminar em reintegrações ou remoções (Vanin; Spengler, 2018).

Assim, enquanto os conflitos em sentido amplo demandam essencialmente soluções de cunho político e social, implementadas por meio de políticas públicas estruturais, os conflitos em sentido estrito encontram tratamento direto no âmbito processual, com previsão de instrumentos específicos destinados à tutela possessória e de propriedade.

Evidencia-se, portanto, que os conflitos fundiários não só possuem uma dimensão estrutural, que exige soluções políticas e sociais, mas também uma dimensão concreta, materializada em litígios específicos submetidos ao Poder Judiciário. Dessa forma, compreender a complexidade desses conflitos demanda não apenas o reconhecimento de sua origem histórica, mas também a avaliação das ferramentas jurídicas disponíveis para sua resolução. Diante disso, faz-se necessário examinar os mecanismos de resolução de conflitos fundiários previstos na legislação brasileira, bem como a atuação do Poder Judiciário, que será o foco da próxima sessão.

3.2 Meios adequados de solução dos conflitos fundiários

Como visto, a problemática dos conflitos fundiários no Brasil, tanto urbanos quanto rurais, tem raízes históricas na concentração fundiária e na desigualdade no acesso à terra, convertendo-se em litígios que, em grande parte, quando não envolvidos a autotutela, desembocam no Poder Judiciário.

No âmbito jurídico, a regulação normativa dos conflitos fundiários no Brasil se estrutura a partir de um conjunto de dispositivos constitucionais, civis e processuais que disciplinam a posse e a propriedade, compreendidos como institutos centrais do direito das coisas. Todavia, antes de adentrar como que esses institutos são regulados, necessário se faz a sua distinção legal e doutrinária.

A propriedade, em sua essência, representa o direito real pleno sobre um bem, conferindo ao seu titular as faculdades de usar, gozar, dispor e reaver a coisa de quem injustamente a possui ou detenha, conforme estabelecido no artigo 1.228 do Código Civil (Brasil, 2002). Por outro lado, a posse, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil, é a exteriorização de um ou mais poderes inerentes à propriedade, exercida de fato por alguém sobre um bem (Brasil, 2002).

Para Carlos Roberto Gonçalves (2018), a posse não se confunde com a propriedade porque se trata, essencialmente, de uma situação de fato, embora revestida de proteção jurídica. Coelho (2022), por sua vez, diz que “A distinção entre posse e propriedade é feita tendo em vista a origem do poder de sujeição sobre a coisa. Dependendo de como teve início o vínculo de subordinação, considera-se o titular do direito um possuidor ou proprietário.” A diferença mais sutil seria que a propriedade é a existência de um título que comprove o domínio sobre aquele bem, enquanto a posse seria a situação de fato.

Além disso, a posse pode ser analisada a partir de duas teorias principais, a Teoria Subjetiva de Savigny, que exige a conjugação do corpus e do animus domini, e a Teoria Objetiva de Ihering, que dispensa o elemento subjetivo e considera suficiente o exercício de fato sobre a coisa. O Código Civil brasileiro adota a concepção objetiva, tratando como possuidor aquele que exerce, de forma plena ou não, algum dos poderes inerentes à propriedade (Gonçalves, 2018).

Essa distinção é essencial para compreender como se dá a tutela dos conflitos envolvendo terras em posse ou em propriedade. A tutela jurisdicional, nesse contexto, corresponde à proteção que o ordenamento jurídico oferece ao indivíduo que detém a posse ou o domínio sobre determinado bem, seja imóvel urbano ou rural, e que busca a proteção jurisdicional diante de ameaça ou violação a esse direito.

No tocante a tutela da posse, o ordenamento jurídico, especialmente o Código de Processo Civil de 2015, prevê as chamadas ações possessórias, disciplinando as nos artigos 554 a 568. As ações possessórias são divididas em manutenção de posse, reintegração de posse e interdito proibitório. Todas visam proteger a posse, independentemente da prova de domínio, bastando a demonstração do exercício da posse e da ocorrência de turbacão, esbulho ou ameaça. Segundo Diniz (2022), a ação de manutenção de posse é cabível quando o possuidor sofre turbacão, ou seja, uma interferência que restringe o exercício pleno da posse. Já a reintegração de posse protege contra o esbulho, que é a perda total da posse em razão de ato violento ou clandestino. Por sua vez, o interdito proibitório destina-se a resguardar o possuidor contra ameaça iminente de turbacão ou esbulho, possuindo caráter preventivo (Diniz, 2022).

Ainda no instituto da posse, destaca-se a figura da usucapião, que constitui uma forma originária de aquisição da propriedade pela posse prolongada, contínua e ininterrupta, desde que presentes os requisitos legais. Como bem observa Diniz (2022), a usucapião fundamenta-se na função social da posse e da propriedade, transformando a situação fática consolidada em situação jurídica, a fim de garantir segurança e estabilidade às relações sociais. Existem diversas modalidades de usucapião – ordinária, extraordinária, especial urbana, especial rural, coletiva, familiar – cada qual com requisitos próprios, mas todas expressam o reconhecimento do Estado de que a posse prolongada, acompanhada do cumprimento de sua função social, deve ser legitimada juridicamente. Essa ação pode ser muitas vezes consensual, contudo, pode acontecer divergências com vizinho das áreas que se requer a usucapião, bem como interesses dos entes públicos como estado e união, e acabam também no poder judiciário para resolução.

Em relação à propriedade, o ordenamento prevê as chamadas ações petitórias, dentre as quais se destacam a ação reivindicatória e a ação de imissão na posse. Na primeira, o proprietário busca reaver o bem de quem injustamente o possui; na

segunda, o titular do domínio que ainda não detém a posse direta pleiteia o ingresso efetivo no imóvel (Gonçalves, 2018).

Entretanto, não são somente essas ações que envolvem discussão acerca da posse, a também a ação de despejo, aplicável às relações locatícias. Embora não se trate de ação possessória, mas obrigacional, o despejo tem especial importância no contexto urbano, pois é amplamente utilizado para a remoção de famílias em áreas alugadas ou informalmente ocupadas. Esse instituto, por vezes, se conecta diretamente aos litígios fundiários e será retomado na análise da ADPF 828 do STF, que suspendeu os despejos durante a pandemia da Covid-19.

Além das disputas tradicionalmente relacionadas à posse e à propriedade, é preciso reconhecer que os conflitos fundiários também podem ser intensificados por crises socioambientais e desastres climáticos. O rompimento da barragem da mineradora Vale, em Brumadinho, em 2019, constitui exemplo emblemático dessa realidade. A tragédia provocou não apenas perdas humanas irreparáveis, mas também a destruição de comunidades rurais e urbanas, atingindo propriedades produtivas, áreas de moradia e territórios tradicionais.

Nessas situações, os litígios não se restringem à titularidade formal da terra, mas abrangem a responsabilidade civil das empresas, a reparação dos danos coletivos e a necessidade de reassentamento de famílias inteiras em condições dignas. O conflito fundiário, aqui, assume uma feição ainda mais complexa, pois se articula com o direito ambiental e com o dever estatal de garantir proteção contra riscos previsíveis.

Diante disso, são diversas as ações que podem ingressar no judiciário a fim de buscar uma solução. No entanto, a complexidade e intensificação desses conflitos não se limitam unicamente a esfera patrimonial. De acordo com Carvalho (2018) a judicialização dos conflitos fundiários têm revelado as limitações do Poder Judiciário, que se vê diante de disputas estruturais que ultrapassam a esfera patrimonial para alcançar a tutela de direitos fundamentais à vida, à moradia e ao meio ambiente equilibrado.

Casos emblemáticos, como o do Engenho Contra-Açude, em Pernambuco, e o da Terra Indígena Maró, no Pará, são exemplos dessa limitação. Em ambos os conflitos, analisados pela pesquisa realizada junto ao Ministério da Justiça na Secretaria da Reforma do Judiciário (2013), o ajuizamento de ações possessórias não foi suficiente para pacificar a disputa, que envolvia comunidades tradicionais,

empresas privadas e interesses estatais. As soluções judiciais, em regra, agravam tensões sociais e podem culminar em violência no cumprimento das ordens de reintegração.

Para Viana (2022), o Poder Judiciário, fortemente marcado por um paradigma patrimonialista civilista enraizado desde a Lei de Terras, tem privilegiado a posse formalmente documentada, tratando como precária qualquer situação desprovida de título. Essa abordagem hegemoniza a interpretação judicial, desconsiderando a função social da propriedade e a autonomia da posse.

Conforme relatório realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e Instituto Pólis (2021), foi revelado a que, entre 2011 e 2019, 258.423 processos envolvendo ações possessórias individuais e coletivas de bens imóveis, tramitaram em todo o país, com forte impacto social, mas com reduzida preocupação judicial em adotar medidas de proteção aos grupos vulneráveis.

Além disso, é relevante destacar que essas ações possessórias permanecem em tramitação por anos, aguardando solução definitiva. De acordo com o Relatório Justiça em Números 2024, que apresenta dados referentes ao ano de 2023, a taxa de congestionamento processual atingiu 70,5%, revelando a dificuldade do sistema em dar vazão à demanda existente. Esse acúmulo processual evidencia não apenas a morosidade da jurisdição tradicional, mas também a insuficiência de mecanismos voltados à resolução eficaz e pacífica dos conflitos fundiários.

Conforme apontam Spengler e Vanin (2018), grande parte das ações coletivas resultam em ordens de reintegração de posse, frequentemente cumpridas sem que haja qualquer tentativa prévia de mediação ou negociação entre as partes. O resultado é a perpetuação de tensões sociais e a exposição de famílias e comunidades vulneráveis a situações de risco, reforçando a crítica de que o modelo judicial tradicional, centrado na solução formal do litígio, não consegue atender às complexidades sociais desses conflitos.

A crítica central, portanto, recai sobre a incapacidade da jurisdição tradicional de lidar com litígios de caráter estrutural, que ultrapassam a esfera privada para adentrar no campo dos direitos fundamentais, como o direito à moradia e à dignidade (Spengler; Vanin, 2018). Como apontam Vanin e Spengler (2018), a jurisdição tradicional muitas vezes se mostra incompatível com a realidade urbana e a solução

desses conflitos, o que evidencia a necessidade de buscar mecanismos alternativos e mais adequados para a sua resolução.

É justamente nesse contexto que se insere a análise da decisão proferida na Arguição de Preceito Fundamental 828, marco recente no qual o Supremo Tribunal Federal, diante da pandemia da Covid-19, suspendeu despejos e desocupações coletivas em todo o país, reconhecendo a necessidade de proteger direitos fundamentais de moradia e dignidade. A medida sinaliza a urgência de se rever a forma como o Judiciário trata os conflitos fundiários e reforça a importância de mecanismos alternativos e estruturais de solução, tema a ser aprofundado no próximo tópico.

3.3 A ADPF 828 do STF e seus reflexos na solução dos conflitos fundiários

Restou evidenciado que a resolução de conflitos fundiários vai muito além da tutela da posse ou da propriedade pelo Poder Judiciário, envolvendo também a garantia ao direito fundamental à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, em meados de 2019, a sociedade mundial foi surpreendida pela pandemia da COVID-19, que exigiu medidas de isolamento social e revelou, de forma mais intensa, não só a precariedade habitacional vivenciada por milhões de brasileiros, mas como também colocou milhares de famílias em desabrigo.

Segundo dados da Campanha Despejo Zero, 1.315.484 pessoas foram atingidas por conflitos fundiários coletivos durante a pandemia da covid-19. Dentre elas, 282.618 famílias ameaçadas de despejo e 40.943 famílias foram despejadas. Os dados revelam ainda que entre as pessoas atingidas estavam 224.948 crianças, 221.001 pessoas idosas, 789.290 mulheres e 868.219 pessoas negras (Campanha Despejo Zero, 2023).

A impossibilidade de adimplemento do aluguel e a vulnerabilidade das ocupações irregulares levaram à intensificação dos despejos e das ameaças de remoções forçadas, acarretando inúmeras ações judiciais. Diante desse contexto, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de suspender despejos e remoções forçadas, visando cessar a lesão ou

ameaça de lesão aos direitos fundamentais sociais à saúde e à moradia (Silva; Gasparetto, 2025).

Importante destacar que o instituto da ADPF é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade trazida pela Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.882 de 1999, que visa evitar a violação de preceitos fundamentais. No caso, o partido requerente, sustentou a violação aos seguintes preceitos fundamentais:

[...] direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), e o direito fundamental à moradia (art. 6º e 23, inc. IX) (Brasil, 2021).

Em junho de 2021, o ministro Luís Roberto Barroso deferiu liminar na ADPF 828, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, determinando a suspensão, até 31 de março de 2022, de medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações ou remoções coletivas de áreas habitadas antes de 20 de março de 2020, data de reconhecimento da emergência em saúde pública no Brasil (Brasil, 2021).

[...]

VII. Conclusão

1. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

- i) *com relação a ocupações anteriores à pandemia*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);
- ii) *com relação a ocupações posteriores à pandemia*: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e
- iii) *com relação ao despejo liminar*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de

pagamento, com observância do rito normal e contraditório. [...] (Brasil, 2021, grifos no original).

Posteriormente, veio a ser editada a Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, que estabeleceu medidas excepcionais a serem adotadas durante a pandemia da COVID-19, especialmente a suspensão do cumprimento de ordens de despejo e desocupação de imóveis até 31 de dezembro de 2021. Todavia, a lei só referiu acerca de imóveis urbanos. Assim, também em decisão de caráter liminar, o Ministro Barroso prorrogou o prazo até março de 2022 e incluiu os imóveis rurais.

Adiante, próximo a expirar o prazo concedido, foi deferido uma nova liminar, estendo o prazo até junho de 2022. Nessa ocasião, o ministro relator reiterou um apelo ao legislador, solicitando a criação de "meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários" de futuras reintegrações de posse (Brasil, 2021).

Em 21 de outubro de 2022, com a melhora do quadro epidemiológico, o STF referendou a tutela provisória, todavia, diante da ausência de regulações pelo legislativo, estabeleceu um regime de transição para a retomada dos despejos coletivos, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, §4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendar [sic] ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, §1º, I, II, V, VII, VIII e IX). (Brasil, 2022, p. 7-8).

O ministro Barroso justificou que o estabelecimento de um regime de transição visa evitar que milhares de famílias vulneráveis fossem prejudicadas pela iminência do despejo. Ele destacou que "as 188.621 famílias que estão na iminência das desocupações se encontram justamente na parcela mais pobre da população"(Brasil, 2022, p. 26). Além disso, apontou que o perfil das ocupações mudou durante a pandemia, com a perda da capacidade de custear moradia, o que levou famílias inteiras com mulheres, crianças e idosos para essas áreas. Ele citou dados que revelavam a existência de mais de 153.715 crianças e 151.018 idosos(as) ameaçados(as) pelas desocupações no momento da decisão. Assim, caberia ao STF, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais (Brasil, 2022).

Além disso, a ADPF 828 representou um marco ao consolidar um novo paradigma na solução dos conflitos fundiários, por meio da instituição das Comissões de Conflitos Fundiários, destinadas à realização da mediação e da conciliação. Convém destacar que a criação dessas comissões se inspirou na experiência pioneira do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, implementada em 2019, a qual apresentou resultados satisfatórios na gestão de litígios dessa natureza. Nesse sentido, a decisão estabeleceu que:

As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida. (Brasil, 2022).

Contudo, essa determinação gerou diferentes repercussões. A exemplo, Borges (2023) argumenta que o STF, ao condicionar as desocupações à atuação das comissões e à mediação prévia, criou um “novo modelo legal” que interfere diretamente no direito de propriedade. Por outro lado, é preciso reconhecer que a exigência de medidas autocompositivas não constitui uma inovação absoluta, uma vez que já estava prevista no artigo 565 do Código de Processo Civil de 2015.

Outrossim, em resposta à decisão proferida na ADPF 828, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510/2023, que passou a regulamentar de forma detalhada a criação e a atuação das Comissões de Conflitos Fundiários no âmbito dos tribunais, a qual será estudada no próximo capítulo.

4 A RESOLUÇÃO 510/2023 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA

O enfrentamento dos conflitos fundiários no Brasil tem sido, historicamente, marcado por soluções judiciais de caráter repressivo e pouco sensíveis às múltiplas dimensões sociais, ambientais e econômicas que os compõem. Esses litígios expõem, de forma contundente, a distância entre o direito formal e a realidade social, revelando tanto a lentidão processual quanto a incapacidade do Judiciário em oferecer respostas efetivas em cenários atravessados por desigualdade estrutural, violência e vulnerabilidade.

A pandemia de Covid-19 intensificou essa crise, levando o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828, a suspender despejos e desocupações em todo o território nacional. Bem como diante da evidente crescente desses litígios, determinou a necessidade de reavaliar a forma como eles estavam sendo conduzidos em outras esferas do poder judiciário, iniciando um regime de transição e com a utilização de novos instrumentos normativos e institucionais capazes de orientar o tratamento adequado dos conflitos fundiários, evitando que a atuação estatal se limitasse a ordens de desocupação, sem considerar o grave contexto social que originou os conflitos.

Foi nesse contexto que, em 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 510, como resposta institucional à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da ADPF n. 828. A referida decisão determinou que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais procedessem à instalação de Comissões de Conflitos Fundiários, com o propósito de assegurar um tratamento mais adequado, célere e sensível às complexidades sociais que envolvem os litígios possessórios e fundiários no país.

O presente capítulo, portanto, analisa a Resolução n. 510/2023 em três eixos principais, inicialmente, seus princípios e diretrizes fundamentais. Em seguida, a inclusão da mediação e da conciliação como etapas obrigatórias na resolução dos conflitos fundiários. E, por fim, sua análise como política pública e sua contribuição para com a Meta 16.3 da Agenda 2030.

4.1 Princípios e diretrizes da Resolução 510/2023 do CNJ

A Resolução n.º 510 de 2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi editada com o propósito de regulamentar a instituição das Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça estaduais e federais. Essa medida se deu em estrito cumprimento à determinação proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Nessa decisão, o STF, sob a relatoria do Ministro Barroso, inspirou-se na experiência da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e, em razão da crise social e sanitária imposta pela pandemia de COVID-19 e seus reflexos nos conflitos fundiários, determinou que o CNJ implementasse tais comissões em todo o território nacional, estabelecendo estruturas regionais e uma coordenação nacional.

Dessa forma, a Resolução 510/2023 incumbiu-se de organizar uma estrutura dual de comissões: a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e as Comissões Regionais, com atribuições distintas, porém complementares, de modo a assegurar uma atuação coordenada e abrangente na prevenção, mediação e solução dos conflitos fundiários em todo o território.

A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, é presidida por um Conselheiro do CNJ e composta, no mínimo, por quatro magistrados. Essa comissão, por sua vez, teve suas atribuições e competências detalhadas no parágrafo 1º do artigo 1º da Resolução, incluindo a elaboração de protocolos específicos para o tratamento de ações de despejo ou reintegração de posse em imóveis de moradia coletiva, ou áreas produtivas de populações vulneráveis, sempre com o objetivo de promover a solução pacífica dos conflitos.

Ademais, incumbe à Comissão desenvolver iniciativas permanentes para assegurar o direito à solução adequada desses conflitos, evitando a prática de ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana. A promoção do diálogo e o incentivo a parcerias com a sociedade, instituições públicas e privadas são essenciais para o cumprimento dos objetivos da Resolução. A Comissão também deverá fomentar estudos e pesquisas sobre as causas e consequências dos conflitos fundiários, realizando mapeamento e monitoramento para subsidiar diagnósticos e decisões administrativas e judiciais.

No âmbito prático, a Comissão realiza visitas técnicas em áreas de conflitos fundiários coletivos, em apoio às Comissões Regionais, e agenda e conduz reuniões e audiências entre as partes e interessados. Por fim, emite notas técnicas para uniformizar fluxos e procedimentos administrativos e elabora seu próprio regimento interno.

Importante destacar que a Comissão Nacional é competente para fixar normas gerais de atuação da Política Judiciária para o Tratamento Adequado dos Conflitos Fundiários de Natureza Coletiva, contudo, não possui natureza de instância revisora sobre os procedimentos realizados pelas Comissões Regionais.

As Comissões Regionais, por sua vez, serão desenvolvidas especialmente nos Tribunais, com atuação mais voltadas na execução e no acompanhamento local dos conflitos. É composta por um desembargador indicado pelo Tribunal, que a preside, e quatro magistrados escolhidos a partir de lista de inscritos, com suplentes designados para cada membro (CNJ, 2023, art. 2º, §§1º e 2º).

Dentre suas atribuições está o estabelecimento de diretrizes para cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos, a execução de ações consensuais ou, na impossibilidade de acordo, a garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas, além do mapeamento e monitoramento dos conflitos sob sua jurisdição (CNJ, 2023, art. 1º, §4º, incisos I a III).

Além disso, as Comissões Regionais devem interagir permanentemente com outras comissões, órgãos e instituições, incluindo a Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, governos estaduais e municipais, movimentos sociais, associações de moradores e universidades, fortalecendo a cooperação interinstitucional (CNJ, 2023, art. 1º, §4º, inciso IV). Também atuam na interlocução com o juízo onde tramita a ação judicial e com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (Cejusc) e Centros de Justiça Restaurativa, participando de audiências de mediação e conciliação (CNJ, 2023, art. 1º, §4º, inciso V).

Além disso, é prevista a participação de representantes da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos públicos, bem como a atuação de equipe multidisciplinar e cooperação interinstitucional entre os Poderes e diferentes esferas administrativas (CNJ, 2023, art. 2º, §§3º e 4º).

Assim como as Comissões Nacionais, as regionais também realizam visitas técnicas às áreas em conflito, elaboram relatórios, agendam e conduzem reuniões e

audiências, emitem notas técnicas e definem seu próprio regimento interno, garantindo eficiência e transparência (CNJ, 2023, art. 1º, §4º, incisos VI a IX).

Diante do exposto, a atuação das comissões é deflagrada mediante provocação do juiz da causa, que remete os autos à estrutura administrativa de apoio. Elas também podem ser acionadas por qualquer das partes ou interessados em qualquer fase do processo, inclusive antes do ajuizamento ou após o trânsito em julgado da decisão de despejo ou reintegração de posse (CNJ, 2023, art. 4º, §§ 1º e 2º). Nessa perspectiva, as Comissões não atuam por autonomia, mas sim mediante provocação. Servindo como um mecanismo de cooperação com o juízo que se depara com um conflito fundiário complexo, seja ele coletivo ou individual.

Evidenciadas, portanto, as atribuições dessas comissões, é necessário analisar como sua implementação se concretiza na prática. Atualmente, todos os Tribunais de Justiça já instituíram as Comissões, sendo que alguns já as utilizavam antes mesmo da Resolução n.º 510/2023, que serviu apenas para convalidar e padronizar as diretrizes.

Entretanto, a análise da integração das comissões com outros órgãos e a sociedade civil revela uma disparidade, uma vez que a composição dessas comissões se dá hegemonicamente por magistrados (Macedo Júnior; Silva Neto; Ferreira, 2024). Essa composição contrasta com o princípio estabelecido na Resolução n.º 510/2023 do CNJ, cujo artigo 1º, parágrafo 4º, inciso IV, prevê expressamente a necessidade de interação permanente com outros poderes e instituições, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil, os entes federativos e os movimentos sociais.

Ocorre que a própria Resolução limita a efetividade desse preceito. Enquanto a norma exige a interação, seu artigo 2º restringe a composição a um desembargador e quatro magistrados. Essa estrutura, ao prever a interação apenas como um passo posterior à formação interna, falha em garantir a diversidade e o equilíbrio necessários.

É de fundamental importância que se garanta não só a interlocução, mas sim a participação plena de todos os órgãos envolvidos, em especial da Defensoria Pública e do Ministério Público. A inclusão na composição é essencial para garantir o princípio basilar da Resolução, qual seja a solução efetiva, justa e pacífica do conflito. A ausência dessa participação amplia o risco de o resultado se restringir a uma ótica

exclusivamente judicial, esvaziando o caráter democrático e social pretendido pela norma.

Como destacam Macedo Júnior, Silva Neto e Ferreira (2024, p. 25), a ausência de participação social e de instituições essenciais à justiça, como o Ministério Público, na função de *custos legis*, e a Defensoria Pública, na função de *custos vulnerabilis*, compromete a legitimidade das soluções apresentadas e reduz a capacidade das comissões de concretizar o direito à moradia e o acesso à justiça. Para os autores, é necessário também a diversidade dos envolvidos, não se limitando a atores da justiça:

Sem a garantia de participação da diversidade dos atores do (conflito) processo, as estratégias e os limites de atuação e incidência junto aos tribunais de justiça para soluções adequadas dos conflitos fundiários urbanos estão fadados ao senso comum teórico dos juristas e ao cotejo predominante do direito de propriedade ou da supremacia do interesse público em face do direito à moradia. (WARAT, 2002, apud Macedo Júnior; Silva Neto; Ferreira, 2024, p. 25).

Nesse sentido, a ausência de representantes da sociedade civil e de instituições essenciais à justiça esvazia o potencial transformador das Comissões de Soluções Fundiárias. A mera restrição à composição judicial não inova na forma de resolução, pois:

Se a instância mediadora se resume à composição clássica juiz-partes, em nada difere da previsão legal de mediação em conflitos fundiários fundados no argumento de posse velha (regra prevista no art. 565 do Código de Processo Civil), por exemplo, exceto pelo deslocamento do espaço de mediação para uma comissão nova, que nasce com ares de velha. (Macedo Júnior; Silva Neto; Ferreira, 2024, p. 26).

Em suma, a limitação da composição ao corpo judicial afasta as Comissões da sua finalidade exegética de promover a justiça social. O que compromete a busca por soluções dialogadas e inclusivas, e consequentemente, a efetividade do direito à moradia e do acesso à justiça que a norma tanto preconiza (Macedo Júnior; Silva Neto; Ferreira, 2024).

Inobstante a isso, a Resolução se ateve à essencialidade da participação desses órgãos ao tratar acerca das vistas técnicas e do cumprimento dos mandados de reintegração de posse, reconhecendo a necessidade de atuação conjunta e coordenada entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos de assistência social.

Assim, a visita técnica ocorrerá quando for solicitada a intervenção da Comissão Regional na área objeto do litígio, sendo subsequentemente agendada com o dia e horário informados a todos os envolvidos, incluindo requerentes, magistrado, Ministério Público, Defensoria Pública e o Município. Segundo Estivalet e Costa (2025), a visita técnica vai além de aspectos relacionados à posse ou propriedade. Seu propósito é analisar as consequências sociais das ocupações coletivas, considerando seu contexto histórico e social, e avaliar os possíveis danos econômicos e de direitos que poderiam surgir de uma decisão baseada apenas em aspectos formais, muitos dos quais são irreparáveis.

É a partir da visita técnica, com a elaboração do relatório, que se passará a tomada das próximas ações, como a realização das audiências de conciliação e mediação, tema que será desdobrado com maior profundidade na próxima subseção.

Na mesma linha, o Capítulo IV da Resolução destaca a essencialidade da atuação conjunta para o cumprimento das ordens de reintegração de posse. O normativo prevê que a expedição do mandado seja precedida por audiência pública ou reunião preparatória, com a presença obrigatória de todos esses atores, a fim de elaborar um plano de ação e um cronograma de desocupação que assegurem uma execução humanizada e socialmente responsável.

Além disso, impõe-se ao Município a obrigação de realizar o cadastramento das famílias, indicar locais de realocação e articular o encaminhamento aos programas de assistência e habitação, garantindo alternativas dignas às populações afetadas. A presença de órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as secretarias de assistência social é indispensável para fiscalizar, orientar e acompanhar o processo, evitando violações de direitos e assegurando que a desocupação ocorra em conformidade com os princípios da dignidade humana e da proteção social.

Dessa forma, fica evidente que, embora a participação na composição da Comissão em si seja restrita, em outros momentos cruciais do processo a atuação coordenada e obrigatória de múltiplos atores é claramente instituída pela norma. Todavia, é importante ressaltar que a presença desses órgãos na composição auxiliaria justamente na ampliação do olhar desde o início, combatendo a visão predominantemente processual que muitas vezes pauta o juiz que a preside e os demais auxiliares, fato esse que foi, paradoxalmente, um dos percussores da determinação de criação das comissões pelo STF.

Em vista da centralidade dessa atuação conjunta no procedimento, torna-se necessário analisar como as Comissões se organizam frente à realização das audiências de conciliação e mediação, principal ferramenta para a resolução dialogada desses conflitos e que, por sua natureza, necessita da atuação em conjunto para sua concretização e efetividade.

4.2 A mediação e conciliação dos conflitos fundiários

Uma das etapas essenciais desenvolvidas pelas Comissões é a realização das audiências de mediação e conciliação com todos que possuem interesse no litígio fundiário. Essa etapa ocorre após a realização das visitas técnicas e tem como função primordial buscar uma solução consensual para o conflito, podendo, inclusive, ser repetida em mais de uma oportunidade, conforme a necessidade do caso concreto.

Como visto no capítulo anterior, a mediação e conciliação se diferenciam, especialmente, em razão da natureza da relação entre os envolvidos e da postura adotada pelo facilitador do diálogo. Enquanto a conciliação é mais indicada para conflitos eventuais, em que não há vínculo prévio entre as partes, a mediação aplica-se a situações em que subsistem relações continuadas, exigindo uma abordagem voltada à restauração do diálogo e à reconstrução dos laços sociais rompidos. Esses métodos podem ser utilizados tanto na esfera extrajudicial quanto no âmbito judicial.

No caso da Resolução CNJ n.º 510/2023, as audiências são aplicadas diretamente no contexto judicial, uma vez que a atuação das Comissões Regionais se dá em cooperação com o juiz responsável pelo processo. Assim, a mediação e a conciliação ocorrem dentro da estrutura do Poder Judiciário, integrando-se formalmente ao trâmite processual.

Todavia, a Resolução não estabeleceu de forma expressa em quais situações deverá ser utilizada a conciliação ou a mediação. Desse modo, é necessário compreender que os conflitos fundiários podem envolver tanto questões individuais, como desentendimentos entre vizinhos ou entre proprietário e posseiro, quanto litígios de natureza coletiva, que atingem comunidades inteiras e impactam diretamente a convivência social.

Essa ausência de delimitação, porém, não representa uma fragilidade normativa, pelo contrário, pode se dar justamente em virtude da complexidade e alcance dos

conflitos fundiários. Limitar a atuação das Comissões a apenas um método de autocomposição poderia não atender à diversidade dos casos concretos. Assim, ao permitir a utilização de diferentes técnicas, conforme as necessidades de cada situação, a Resolução revela a preocupação de oferecer respostas mais adequadas às inúmeras nuances presentes nos conflitos fundiários.

Inobstante, de acordo com o artigo 13 da Resolução, as audiências de mediação ou conciliação podem ser designadas de ofício pelo magistrado ou mediante provocação de qualquer interessado, e em qualquer fase do processo (CNJ, 2023).

Dessa forma, ainda que exista uma ordem procedimental previamente estabelecida, na qual a mediação e a conciliação ocorrem, em regra, após a realização da visita técnica, tal sequência não é rígida. Por meio do referido dispositivo, se admite flexibilidade na atuação das Comissões Regionais, podendo a audiência ser realizada em momento anterior ou repetida em diferentes fases, conforme a complexidade do litígio e os interesses dos envolvidos (CNJ, 2023).

Já o parágrafo primeiro do artigo 13, buscou convalidar a disposição do Código de Processo Civil disposta no artigo 565⁴, que diz respeito à realização de mediação nos litígios coletivos pela posse do imóvel quando o esbulho ou a turbação afirmado no processo houver ocorrido há mais de um ano e um dia, sendo facultada ao juiz da causa sua realização nas demais hipóteses.

Adiante, o referido dispositivo, em seu parágrafo segundo, prevê que, antes da realização da audiência, o magistrado requisitará a visita técnica, caso ainda não tenha sido realizada, e designará a audiência para data posterior à juntada do respectivo relatório aos autos (CNJ, 2023).

Diante disso, a visita técnica e as audiências de conciliação e mediação se complementam, inicialmente, realiza-se a análise do caso, e posteriormente a audiência ocorre já com o conhecimento prévio dos interesses envolvidos. Essa integração é de suma importância para a efetividade da solução eventualmente encontrada. Na visita técnica, são analisadas todas as necessidades, que, posteriormente, serão elencadas no relatório técnico e servirão de base para a

⁴ “Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de um ano e um dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º” (Brasil, art. 565, 2015).

audiência e o futuro acordo, evitando que aspectos essenciais sejam deixados de lado e prevenindo a reincidência do conflito.

Além disso, conforme destacam Prazeres e Silva (2023, p. 290), “a mediação entre as partes, não raras vezes, começa no próprio ato da visita técnica, quando são descortinadas as possibilidades de consenso entre as partes e as aspirações de cada qual para a solução do litígio”, o que demonstra a natureza dinâmica e contínua do diálogo mediado na atuação das Comissões.

A Resolução prevê ainda que funcionará como conciliador ou mediador, preferencialmente, o magistrado que conduziu a visita técnica, garantindo continuidade e familiaridade com o caso, o que favorece maior efetividade do procedimento. Caso não seja possível, outro integrante da Comissão Regional poderá assumir a função, preservando o caráter técnico e imparcial da mediação (CNJ, 2023).

Importante ressaltar que a audiência não se restringe ao juiz e às partes isoladamente. O parágrafo 4º do artigo 13 estabelece que deverão ser intimados todas as partes e interessados, bem como representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, preferencialmente de órgãos especializados, procuradorias do Estado e do Município, representantes de movimentos sociais envolvidos na ocupação e órgãos públicos e privados relacionados ao litígio (CNJ, 2023). Tal previsão evidencia o caráter participativo e democrático do procedimento, garantindo que decisões não sejam tomadas de forma unilateral e que as partes mais vulneráveis contem com apoio institucional, em especial da Defensoria Pública.

Nesse sentido, Prazeres e Silva (2023, p. 294) fundamentam que os órgãos mencionados no dispositivo são, em verdade, “um rol meramente exemplificativo, uma vez que, a depender das exigências do caso concreto, outras entidades ou pessoas podem e devem ser convidadas.” Tal interpretação é fundamental, pois a atuação da Comissão visa a resolução do conflito e, para isso, deve utilizar o apoio de todas as entidades vinculadas para o encontro da melhor solução.

Dessa forma, o que se busca não é impor uma decisão, mas facilitar o diálogo e a construção conjunta de soluções. Ainda que presididas por um magistrado, as audiências devem manter o caráter autocompositivo, sendo o juiz um terceiro imparcial que orienta o processo e contribui para a segurança e efetividade do acordo, sem usurpar o protagonismo das partes ou extrapolar sua esfera para determinar quem possui o maior direito.

Cumprе ressaltar que o Guia para Mediar Disputas Fundiárias Coletivas, desenvolvido pela Universidade de Harvard em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, destacou a necessidade de transformação da postura tradicional do magistrado no exercício da mediação. Conforme o documento, “a mediação exige que os Juizes, enquanto mediadores judiciais, deixem de lado seu terno, símbolo da imponência do judiciário, proverbialmente falando... e vistam suas botas” (CNJ, 2024, p. 32).

Nesse contexto, a comissão deve levar a audiência como um momento em que as partes possuem de manifestar seus anseios, cabendo ao mediador preservar o ambiente dialógico. Conforme Prazeres e Silva (2023, p. 295) sugerem, esse encontro deve se iniciar com a utilização da “técnica do resumo”, para assim ser feito uma “breve reconstrução histórica” do caso antes que as partes sejam convidadas a refletir sobre as possibilidades de solução. É a partir desse ambiente mediado e inclusivo que se poderá encontrar uma solução efetiva.

Portanto, conclui-se que a etapa da realização da audiência de conciliação e mediação é o eixo central da atuação da comissão, pois, é nela que se constrói o ambiente democrático e, principalmente, é nela que se encontra a solução do conflito. É essa centralidade, enquanto instrumento estruturante de gestão de conflitos e promoção da justiça social, que possibilita o estudo da Resolução 510/2023 do CNJ como política pública de acesso à justiça.

4.3 A resolução 510/2023 enquanto política pública e sua contribuição para a agenda 2030

Para enquadrar a Resolução n. 510 de 2023 como política pública de acesso à justiça, necessário se faz compreender inicialmente o que seria uma política pública, especialmente aquela que se volta à garantia do acesso à justiça.

Nesse sentido, de acordo com Schmidt (2018), políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de ações, decisões e programas formulados e executados pelo poder público em resposta a problemas sociais que demandam intervenção estatal.

Propõe-se aqui a seguinte definição: política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade,

intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Essa definição sintetiza alguns aspectos centrais no debate sobre o tema, a saber:

- (i) Ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões.
- (ii) Um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política quando decorrem da intenção de resolver um problema político; na execução prática a coerência entre as ações pode ser frágil ou mesmo inexistir, mas é preciso que exista uma intencionalidade prévia a congregá-las.
- (iii) As ações podem ser executadas diretamente pelo poder público ou delegadas a organizações sociais ou privadas.
- (iv) Ações de interesse público executadas pela sociedade civil somente constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado; não é necessário que o Estado execute as ações, mas em uma democracia cabe-lhe a função de coordenar e legitimar o processo político (Schmidt, p. 127, 2018).

Na mesma linha, Bucci (2002, p. 241) defende que “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” Assim, compreende-se que políticas públicas são instrumentos de mediação entre o Estado e a sociedade civil, refletindo a capacidade governamental de transformar demandas sociais em resultados concretos, ou seja, ações voltadas para a população.

Nesse sentido, considerando que política pública é um conjunto de ações voltadas à concretização, quando se trata de política pública de acesso à justiça se faz pensar em ações voltadas a garantir ou à promoção do acesso à justiça. Para melhor exemplificar, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que é o órgão responsável pela formulação dessas políticas (Spengler, 2023), define que a política judiciária nacional consiste em um conjunto de ações e projetos, estabelecidos pelo próprio CNJ, que visam impulsionar o desenvolvimento de programas e ações nos órgãos do Poder Judiciário para concretizar a Estratégia Nacional (CNJ, 2019).

Por outro lado, Da Silva e Florêncio (2014, p. 126) propõem uma definição mais específica de políticas judiciárias como “o conjunto de ações formuladas e avanços pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e exercício eficaz de suas atribuições”. Segundo estes autores, as políticas judiciárias emergem da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, abrangendo aspectos como: definição de normas; gestão de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; fixação de metas, diretrizes e estratégias para tratamento da litigiosidade; aplicação de soluções e filtros pré-

processuais; modernização da gestão judicial; coleta sistemática de dados estatísticos; avaliação permanente do desempenho judicial; efetivação racional do acesso à justiça; e análise de propostas de reformas processuais (Da Silva; Florêncio, 2014).

Diante desse panorama, as políticas públicas de acesso à justiça são aquelas ações que visam garantir o acesso da população a uma ordem jurídica justa, nascendo de um problema social e configurando um plano de solução. A Resolução CNJ nº 510/2023, nesse contexto, emerge como uma “política judiciária estruturante” para o tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos (Guterres; Silva, 2025).

Isso porque ela não só representa um avanço significativo ao propor uma abordagem estrutural e participativa, fundamentada nos direitos humanos e na função social da propriedade, como também introduz técnicas processuais em busca de soluções efetivas (Guterres; Silva, 2025, p. 87).

Por conseguinte, a materialização dessa política é evidenciada na atuação concreta das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias em diferentes tribunais do país. No Paraná, por exemplo, a Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR completou cinco anos de atuação, impactando a vida de aproximadamente 98 mil pessoas em 63 municípios, por meio de 265 casos analisados, 616 sessões de conciliação, 285 visitas técnicas e 41 casos solucionados positivamente, evitando a reintegração de posse e promovendo o diálogo (TJPR, 2024).

No Rio Grande do Sul, a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TJRS vem atuando em casos emblemáticos. Em 2025, a Comissão realizou visita técnica à ocupação do prédio da Sociedade Espírita Allan Kardec, em Porto Alegre, com o objetivo de avaliar as condições de infraestrutura e promover o diálogo entre os moradores e o poder público (TJRS, 2025a).

Contudo, o amadurecimento dessa política exige enfrentar lacunas significativas. Uma delas é a ausência de relatórios sistematizados e indicadores consolidados sobre os resultados efetivos das comissões regionais. Como aponta Schmidt (2018), a avaliação e o monitoramento constituem fases indispensáveis do ciclo das políticas públicas, pois permitem verificar a efetividade das ações e orientar seu aperfeiçoamento. No caso da Resolução 510/2023, em maior parte dos Tribunais, o que se têm são notícias que não repassam a complexidade da atuação da comissão. Dessa forma, a inexistência de dados consolidados sobre os desfechos das

mediações e visitas técnicas impede uma análise empírica dos impactos sociais e jurídicos da política.

Outro ponto essencial é a formação continuada dos mediadores judiciais e demais agentes envolvidos, uma vez que a efetividade da política depende diretamente da qualificação humana e técnica de seus operadores. O Guia para Mediar Disputas Fundiárias Coletivas (HNMCP; CNJ, 2024) enfatiza que o sucesso da mediação está associado à capacitação dos participantes e à adoção de metodologias baseadas em empatia, escuta ativa e competência cultural. Além disso, o documento destaca que a formação não só deve alcançar os mediadores, mas também os participantes, uma vez que “capacitar os participantes a se envolverem em seu próprio processo de construção de soluções aumenta a probabilidade de que eles cumpram o acordo finalizado” (HNMCP; CNJ, 2024, p. 10). Evidenciando que o papel da mediação na Resolução deve se sobressair o campo de solução, mas também educar os participantes.

Além disso, é fundamental destacar que a atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias não se limita à tentativa inicial de mediação. Mesmo que a mediação não resulte em acordo, as audiências de conciliação e diálogo permanecem possíveis ao longo de todas as fases do processo judicial envolvendo conflito fundiário. A atuação da comissão também atua no momento final do litígio, especialmente quando houver o cumprimento do mandado de reintegração de posse, etapa na qual se faz necessária a elaboração do plano de ação para a remoção e realojamento das famílias que ocupam a área.

Conforme evidencia o Guia para Mediar Disputas Fundiárias Coletivas, produzido pela Universidade de Harvard (HNMCP; CNJ, 2024, p. 13), “a emissão de uma ordem de reintegração de posse pode ser o fim do caso perante o juiz, mas não é o fim do conflito para os ocupantes, que podem não ter para onde ir e que, eventualmente, voltarão a ser um problema para o Estado.”

Nesse contexto, o Capítulo IV da Resolução CNJ nº 510/2023 disciplina o cumprimento de ordens de reintegração de posse, prevendo a participação da comissão na elaboração de um plano de ação para desocupação humanizada. Esse plano deve buscar alternativas para a realocação da população atingida, garantindo que ninguém seja removido sem perspectiva de moradia digna. A resolução determina ainda que medidas de mediação e diálogo sejam empregadas nessa fase, justamente

porque retirar famílias de um território é tarefa complexa, podendo gerar resistências, tensões e forte impacto social, sendo esse, inclusive, um dos principais obstáculos à efetividade das decisões judiciais.

Dessa forma, a comissão amplia sua atuação para acompanhar todo o ciclo do conflito, desde a prevenção e tentativa de solução consensual, até a gestão do cumprimento da ordem judicial, assegurando uma resolução justa e eficaz, bem como a proteção aos direitos das pessoas envolvidas.

Assim, as comissões instituídas pela Resolução se aproximam do conceito de “cidadania insurgente” desenvolvido por Matheus de Andrade Bueno (2024). Segundo o autor, esses espaços configuram arenas institucionais que reconhecem o direito à voz e à participação das populações historicamente excluídas do processo decisório, transformando o acesso à justiça em uma experiência coletiva de democratização. A política pública, portanto, não se limita a prevenir conflitos, mas busca reconfigurar o modo como o Estado escuta, dialoga e decide sobre direitos sociais fundamentais.

Dessa forma é possível afirmar que a Resolução n. 510/2023 simboliza um avanço paradigmático na consolidação do acesso à justiça como eixo transversal das políticas públicas brasileiras, indo de encontro com os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Isso porque, ao oferecer mecanismos alternativos para a resolução de conflitos, assegurar que as decisões considerem o contexto social do conflito e construir um Judiciário mais colaborativo, a Resolução fortalece o Estado de Direito e amplia o acesso à justiça para populações vulneráveis, contribuindo diretamente para o (ODS) 16 e sua Meta 16.3.

Além de dialogar com o ODS 16, ao promover o acesso à justiça, a Resolução também produz impactos significativos em outros objetivos da Agenda 2030, especialmente os Objetivos 1, 10 e 11.

Nesse sentido, o ODS 1 e o ODS 10, que visam, respectivamente, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, são atendidos na medida em que a Resolução contribui para garantir o direito à moradia digna, elemento essencial para a superação da vulnerabilidade social.

Já o ODS 11, trata justamente da construção de cidades e assentamentos humanos inclusivos e sustentáveis, é contemplado quando a Resolução estimula a regularização de áreas ocupadas, prevenindo remoções forçadas e assegurando o

direito à moradia, não só isso, ao promover uma solução eficaz ao conflito possessório, evita que novos assentamentos irregulares ocorram.

Diante do exposto, a Resolução CNJ n.º 510/2023 consolida-se como um exemplo concreto de política pública de acesso à justiça, pois surge para resolver um problema social, qual seja a solução de conflitos possessórios, e para isso elabora um plano de ação, que tem reflexos não só naquele âmbito, mas em todo o contexto social, bem como contribui para a implementação e alcance da Agenda 2030.

5 CONCLUSÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo analisar a Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, enquanto mecanismo de política pública de acesso à justiça, avaliando sua contribuição para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). A problemática central que norteou o estudo consistiu em investigar em que medida a referida Resolução, ao instituir as Comissões de Soluções Fundiárias e estabelecer diretrizes para a mediação e conciliação em conflitos fundiários, efetivamente promove o acesso à justiça e contribui para o alcance da Meta 16.3, considerando os desafios históricos e estruturais do sistema judiciário brasileiro.

Para tanto, o estudo partiu do exame da origem histórica e teórica do acesso à justiça, abordando a evolução dos conflitos fundiários no Brasil e compreendendo as inovações trazidas pela Resolução no contexto das políticas judiciárias e do desenvolvimento sustentável. Inicialmente, foi possível evidenciar que o acesso à justiça, ao longo do tempo, deixou de ser compreendido apenas como o direito de ingressar em juízo, passando a representar a efetiva possibilidade de concretização de direitos e garantias fundamentais, especialmente para as populações vulneráveis. Contudo, apesar de ser assegurado constitucionalmente como direito fundamental, o acesso à justiça ainda enfrenta barreiras estruturais e culturais no Brasil, decorrentes da desigualdade social e da morosidade judicial.

No estudo do contexto histórico dos conflitos fundiários no Brasil, identificou-se que as disputas pela terra têm raízes em um modelo de estrutura agrária excludente, instituído desde o período colonial e perpetuado por legislações que reforçaram a concentração fundiária e a desigualdade social. Verificou-se que a ausência de políticas efetivas de reforma agrária, somada ao crescimento desordenado das cidades, gerou um cenário de insegurança habitacional e de judicialização crescente das disputas pela posse e propriedade da terra. A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828 e a edição da Resolução n.º 510/2023 representam, nesse contexto, respostas institucionais voltadas à mediação desses conflitos, buscando soluções pacíficas e adequadas à complexidade social e econômica das situações fundiárias.

Verificou-se, ainda, que a Resolução n.º 510/2023 do CNJ, ao instituir as Comissões Nacionais e Regionais de Soluções Fundiárias, inova ao incorporar instrumentos de mediação e conciliação como meios prioritários para o tratamento de litígios possessórios, promovendo uma atuação mais preventiva, participativa e humanizada por parte do Poder Judiciário.

Ademais, o estudo permitiu compreender o papel da Resolução nº 510/2023 como política pública de acesso à justiça, pois, visa não só trazer uma solução aos conflitos fundiários, mas traz um plano coordenado para essas medidas sejam adotadas e realizadas sempre que houverem tais litígios, garantindo uma solução adequada e efetiva.

Demonstrou ainda a contribuição da Resolução para a concretização da Meta 16.3 da Agenda 2030, que busca fortalecer o Estado de Direito e assegurar o acesso igualitário à justiça para todos. Nesse sentido, permitiu constatar que a norma também dialoga com outros objetivos da Agenda, especialmente os ODS 1, 10 e 11, ao relacionar o acesso à justiça com a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e o direito à moradia digna.

Por outro lado, foi possível constatar que a efetividade da Resolução depende de desafios práticos e estruturais, como a necessidade de capacitação dos profissionais envolvidos, o fortalecimento institucional das comissões e a ampliação de recursos para a implementação das medidas previstas. Ainda assim, a norma representa um avanço importante na construção de um sistema de justiça mais democrático e acessível, que valoriza a autocomposição, a prevenção de litígios e a busca de soluções efetivas.

Assim, com base nessa análise realizada, conclui-se que os objetivos da pesquisa foram plenamente alcançados, uma vez que foi possível examinar o acesso à justiça como direito fundamental e seus desafios de efetivação, estudar o contexto histórico e jurídico dos conflitos fundiários no país e compreender os princípios e diretrizes da Resolução, destacando seus impactos na promoção de um acesso à justiça mais igualitário e efetivo.

Dessa forma, pode-se afirmar que a Resolução nº 510/2023 do CNJ concretiza, no âmbito interno, o compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda 2030 da ONU, reafirmando o papel do Poder Judiciário como agente de transformação social. Bem como, ao privilegiar o diálogo e a mediação na resolução dos conflitos fundiários, a

norma contribui para a consolidação de uma cultura de paz, configurando-se como um instrumento essencial na promoção do acesso à justiça e na efetivação dos direitos fundamentais no país.

Oportuno mencionar que, não há, contudo, de querer fazer crer que a Resolução combaterá, sozinha, todas as injustiças envolvendo os conflitos fundiários. Pelo contrário, evidencia-se que ela é uma porta de entrada para a elaboração de outros mecanismos mais eficazes. Por isso, é primordial que seja aprimorada, incluindo a participação ativa de todos os atores sociais em sua atuação, bem como um programa concreto e contínuo de monitoramento e avaliação de seus resultados.

Nesse contexto, como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se o aprofundamento da análise empírica acerca da aplicação prática da Resolução nº 510/2023 em diferentes tribunais e regiões do país, de modo a avaliar seus impactos reais na solução dos conflitos fundiários. Sugere-se, também o estudo da interação entre as comissões criadas pelo CNJ e as políticas públicas de habitação e regularização fundiária, a fim de fortalecer a integração institucional necessária para a efetivação dos direitos sociais.

Desse modo, a implementação da Resolução 510/2023 constitui não apenas um avanço normativo, mas um marco judicial do momento em que as decisões saíram da roda de privilegiar a maioria em detrimento de poucos. É um marco de dar voz e reconhecimento àqueles que sempre foram marginalizados ou silenciados. Sua importância reside não apenas no seu texto, mas no marco que estabelece: o de que o sistema de justiça deve ser um instrumento de equidade social e não de manutenção de privilégios.

Por fim, em resposta à problemática central, conclui-se que a Resolução n.º 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça configura-se como uma política pública de acesso à justiça, ao instituir mecanismos voltados à mediação e à conciliação dos conflitos fundiários, promovendo soluções pacíficas e inclusivas em consonância com os princípios constitucionais e as diretrizes internacionais de direitos humanos. Assim como, fortalece o compromisso institucional do Poder Judiciário com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especialmente com a Meta 16.3, ao buscar fortalecer o Estado de Direito e assegurar o acesso igualitário à justiça para todos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto. **O que é justiça: uma abordagem dialética**. Edições do Senado Federal; v. 279. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020. 320 p.

ALCÂNTARA, Gerteman de Oliveira. **Direito e história: uma abordagem do acesso à justiça no Brasil colonial à contemporaneidade**. In: XI SEMANA NACIONAL DE HISTÓRIA - HISTÓRIAS DOS BRASIS, 2019, Cajazeiras - PB. Anais [...]. Cajazeiras - PB: Universidade Federal de Campina Grande, 2019. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/40466>. Acesso em: 19 maio 2025.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BORGES, M. A. G. ADPF 828 - uma investigação da intervenção (in)devida e (in)adequada do STF no direito de propriedade. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 145-162, 29 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 22 de junho de 2023**. Institui diretrizes e procedimentos para a atuação do Poder Judiciário nos processos de reintegração de posse coletiva de imóveis urbanos e rurais. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4491>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm . Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas no Império. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF**. Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 3 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759100321>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na quarta tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 2 nov. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo segunda em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 7 abr. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760977162>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo terceira em tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF.**

Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762774653>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Segunda tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF.** Relator:

Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Terceira tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF.** Relator:

Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 828/DF.** Relator: Ministro Roberto

Barroso. Brasília, DF, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BUENO, Matheus de Andrade. Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023.** Brasília: MPF, 2024. p. 27-47.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. **Acesso à justiça.** Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**

plurissubjetivos. 2018. 407 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. 104 p. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/574201/001140747_Republica.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

COELHO, F. U. **Direito civil**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. E-book. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/282422094/v1/page/1>. Acesso em: 8 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **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. 278 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual do mediador: guia para mediar disputas fundiárias coletivas. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/hnmcp-cnj-training-handbook-final-pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

CPT – CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. **Conflitos no campo Brasil 2024**. Goiânia, GO: Comissão Pastoral da Terra, 2025.

DA SILVA, A. V. L.; GASPARETTO, H. L. As comissões de conflitos fundiários determinadas pela ADPF 828 nos tribunais da região Sul do Brasil: uma análise de suas implementações e efetividade. **Disciplinarum Scientia | Sociais Aplicadas**, Santa Maria, RS, v. 21, n. 2, p. 45-70, 2025. DOI: 10.37778/dscsa.v21i2.5347. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/disciplinarumSA/article/view/5347>. Acesso em: 8 set. 2025.

DA SILVA, J. A.; FLORÊNCIO, P. de A. e L. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 62, n. 2, p. p. 119-136, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v62i2.65. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/65>. Acesso em: 6 out. 2025.

ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 2, n. 1, p. 83-83, 2012. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/61>. Acesso em: 19 maio 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: direito das coisas. 36. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. v. 4.

ESTEVES, Diogo et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025**. Brasília: DPU, 2025. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/cartografia-da-defensoria-publica-no-brasil-2025-ebook.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

ESTIVALET, Josiane Caleffi; COSTA, Marli Marlene Moraes da. As comissões de conflitos fundiários: estrutura, desafios e conquistas. **CONFLUÊNCIAS**, Niterói, v. 26, n. 1, p. 30-47, jan.-abr. 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/download/61551/36507/220853>. Acesso em: 6 out. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA; CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil** [livro eletrônico]: Relatório 2021. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro. Negociação. In: SALES, C. A.; LORENCINI, M. A. G. L.; SILVA, P. E. A. (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. cap. 5.

GASPAROTTO, A.; TELÓ, F. (org.). **Histórias de lutas pela terra no Brasil** (1960-1980). 2. ed. São Leopoldo: Oikos Editora, 2021. E-book. Disponível em: <https://oikoseditora.com.br/files/Historias%20de%20lutas%20pela%20terra%20no%20Brasil%20-%20E-Book.pdf>. Acesso em: 5 set. 2025.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Panorama Estrutural do Livro**. 2021. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 25 jun. 2025.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 5: Direito das coisas.

GONÇALVES, Gabriela Prates; SPENGLER, Fabiana Marion. Monitoramento do progresso da meta 16.3 (igualdade no acesso à justiça) do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da Agenda 2030 no Brasil. In: SPENGLER, Fabiana Marion (org.). **Retalhos de orientação e acesso à justiça na contemporaneidade**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2025. p. 8–20.

GUTERRES, José Augusto; CAVALCANTI DA SILVA, Lucas. A política judiciária estruturante do CNJ para tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos: análise da Resolução CNJ n. 510/2023. **Revista CNJ**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 87–106, 2025. DOI: 10.54829/revistacnj.v9i1.726. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/726>. Acesso em: 6 out. 2025.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. (2025). **Plataforma ODS Brasil – Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 07 mai. 2025.

IBGE. (n.d.). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: ODS Brasil – Agenda 2030**. Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 07 mai. 2025.

LAGRASTA, Valeria Ferioli. Mediação e comunidade. **Revista Eletrônica da OAB/RJ**, v. 2, n. 3, p. 45–60, 2020. Disponível em: https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2020/07/MEDIA%C3%87%C3%83O-E-COMUNIDADE_Lagrasta.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introdução de J.W. Gough. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; SILVA NETO, Antonio Celestino da; FERREIRA, Allan Ramalho. Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF n.º 828/DF. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 10, n. 18, p. 9–31, 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART01.BA. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/922>. Acesso em: 6 out. 2025.

MARES, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

MELO, C. A. B. de. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, n. 84, p. 123, 1987.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 19 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2015). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 06 mai. 2025.

OUR WORLD IN DATA TEAM. (2023). **SDG Tracker: Measuring progress towards the Sustainable Development Goals. Our World in Data**. Disponível em <https://ourworldindata.org/sdgs>. Acesso em: 25 abr. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina De. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na contemporaneidade. **Revista EMERJ**, v. 21, n. 3, tomo 1, p. 241–271, 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/bitstreams/0f6eb851-8957-43b4-bedb-f3daf5c2bb1c/download>. Acesso em: 19 maio 2025.

PRAZERES, Fernando Antonio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 280–302, 2023. DOI: 10.54829/revistacnj.v7i2.535. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/535>. Acesso em: 6 out. 2025

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2018). **Especialistas debatem paz, justiça e instituições eficazes no Brasil**. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/news/especialistas-debtem-paz-justica-e-instituicoes-eficazes-no-brasil>. Acesso em: 06 mai. 2025.

RAMOS, Fabio Fagner Pereira. Acesso à justiça: aspectos históricos, Projeto Florença e Constituição Federal de 1988. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 56, p. 160–187, 2021. DOI: 10.63601/bcesmpu.2021.n56.160-187. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/596>. Acesso em: 19 maio 2025.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SALES, Carlos Alberto de. Introdução à arbitragem. In: SALES, C. A.; LORENCINI, M. A. G. L.; SILVA, P. E. A. (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 324–355.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. v. 1. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SAUER, S.; MARÉS, C. F. (coords.). **Casos emblemáticos e experiências de mediação**: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. 155 p.

SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. **Revista do Direito**, p. 119-149, 2021.

Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/implementacao-das-metas-da-agenda-2030-garante-o-cumprimento-dos-ods>. Acesso em: 07 mai. 2025.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. (2023). Classificação por níveis (tiers) dos indicadores globais dos ODS (13 de dezembro de 2023). Tradução livre. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>. Acesso em 06 mai. 2025.

UNITED NATIONS. (2024). The Sustainable Development Goals report 2024. United Nations. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>. Acesso em 06 mai. de 2025.

UNITED NATIONS. (2025). Tier Classification for Global SDG Indicators. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_%2010%20Apr%202025_web.pdf. Acesso em: 07 mai. 2025.

VANIN, F. S.; SPENGLER, F. M. Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias / The urban environmental conflicts in the judicial process: possibilities for the application of alternative means for settlement of disputes. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2787–2806, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.34817. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/34817>. Acesso em: 7 set. 2025.

VIANA, M. R. **Cidade-mercadoria e gentrificação**: a intensificação dos conflitos fundiários urbanos na região metropolitana da Grande São Luís/MA e a atuação hegemônica do Poder Judiciário na tutela possessória. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2022.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WORLD JUSTICE PROJECT. (2024, 30 de abril). WJP Rule of Law Index 2024 – Global press release. Tradução livre. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/news/wjp-rule-law-index-2024-global-press-release>. Acesso em: 06 mai. 2025.