



**MINISTÉRIO DAS CIDADES  
CONSELHO DAS CIDADES**

**RESOLUÇÃO RECOMENDADA 87, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2009**

Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, e

considerando que a moradia é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 6º;

considerando que a casa é um asilo inviolável do indivíduo, na forma do inciso XI do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia do devido processo legal, expressa no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da propriedade urbana, expressa no inciso XXIII do art. 5º e arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

considerando a garantia da função social da cidade, conforme art. 182 da Constituição Federal;

considerando a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação adequada, vestuário e moradia, e a contínua melhora das condições de vida;

considerando o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada, que aponta os elementos de uma moradia adequada e, dentre eles, especifica a segurança na posse;

considerando o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito a moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969;

considerando que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o

patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, na forma do §1º do art. 1228 do Código Civil;

considerando os objetivos e diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

considerando que o crescimento acelerado das cidades brasileiras nas últimas décadas causou um aumento ainda maior no número de assentamentos precários não só nas grandes cidades, mas também nas cidades de médio e pequeno porte;

considerando que o Estado, em todas as suas instâncias, deve garantir à população por meio de políticas públicas específicas, os seus direitos fundamentais;

considerando que a função social da propriedade urbana deve ser implementada por intermédio de instrumentos de reforma urbana, previstos no Estatuto da Cidade, que possibilitem o melhor ordenamento e maior controle do uso do solo da cidade de forma a combater a especulação imobiliária e garantir à população de baixa renda acesso à terra urbanizada;

considerando que no Brasil o déficit habitacional é de 6,3 milhões de domicílios e que existem 13 milhões de domicílios inadequados, enquanto cerca de 5 milhões de imóveis urbanos permanecem vazios ou subutilizados, havendo ainda imensos vazios urbanos, que não cumprem sua função social;

considerando que sucedem-se situações de violência e violação dos direitos humanos geradas pelas ações de reintegração de posse e despejos coletivos, que se agravam com a negligência do poder público em instituir políticas com adequado tratamento do direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade;

considerando a necessidade de se estabelecer uma nova cultura e uma prática diferenciada no tratamento dos conflitos desta natureza, evitando os despejos forçados e o uso da violência;

considerando a Resolução nº 31 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 18 de março de 2005, que propôs a criação de grupo de trabalho no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano;

considerando a Resolução nº 50 do Conselho das Cidades – ConCidades, de 02 de abril de 2008, que recomendou ações para a efetiva implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

considerando a Portaria nº 587 do Ministério das Cidades, de 1 dezembro de 2008, que estabelece a tramitação dos processos envolvendo conflitos fundiários urbanos;

considerando que na 3ª Conferência das Cidades e no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em 2007, foi apresentada para discussão uma proposta de política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, e

considerando que esta proposta foi apresentada e discutida nos Seminários Regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, realizados em todas as cinco regiões do Brasil, nas cidades de Curitiba/PR, Goiânia/GO, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, no decorrer do ano de 2009, ***adota, mediante votação, e seu presidente torna pública, a seguinte resolução de Plenário:***

Art. 1º. Recomendar a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que estabelece princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Parágrafo único. Para efeitos da Política Nacional, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

Art. 2º. Recomendar o estabelecimento de uma interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais poderes e entes federados, visando à implementação desta política.

Art. 3º. Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se:

I. conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II. prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Art. 4º. Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios:

I – a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade;

II – o cumprimento da função social da propriedade e da cidade;

III – a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

IV – a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

VI – a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal;

VII – a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos;

VIII – a participação popular e gestão democrática das cidades;

IX – a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos;

Art. 5º. A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos deve considerar as seguintes diretrizes:

I – garantia dos direitos humanos fundamentais, previstos na Constituição Federal e em tratados e protocolos internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário;

II – promoção da gestão democrática da cidade, garantindo a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – fomentar a implementação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nos âmbitos federal, estadual e municipal, articulada com as demais esferas de poder e com a sociedade civil organizada;

IV – assegurar o acesso às informações sobre a política, os programas e as ações de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;

V – reconhecimento do caráter coletivo dos conflitos fundiários urbanos nos litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis garantindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa para todas as pessoas envolvidas;

VI – garantir que as especificidades regionais sejam consideradas no desenvolvimento de ações ligadas à prevenção e à mediação dos conflitos fundiários urbanos;

§1º. São diretrizes específicas para a Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos:

- I. articulação entre os entes federados e poderes executivo, legislativo e judiciário e sociedade civil na implementação da política urbana;
- II. inclusão dos princípios e diretrizes desta política na definição dos critérios dos programas habitacionais e de regularização fundiária de todos os entes federados;
- III. cumprimento da função social da propriedade e da cidade, por meio da implementação dos Planos Diretores e demais instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;
- IV. ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- V. implementação de ações de regularização fundiária por meio dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da MP 2220, de 04 de setembro de 2001 e da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, devendo a regularização contemplar as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais, sócio-culturais e registrárias;
- VI. garantia da participação da sociedade civil organizada no processo de formulação e implementação das políticas urbanas;
- VII. incorporação das questões relacionadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade na elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança;

§2º. São diretrizes específicas para a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos:

- I. adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos, visando à garantia da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis impedindo a violação dos direitos humanos;

- II. fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando a solução dos conflitos conforme os princípios e diretrizes desta política;
- III. criação e adoção de normas, procedimentos e instâncias de mediação de conflitos fundiários urbanos com base nos tratados internacionais de direitos humanos em que o Estado brasileiro é signatário.

Art. 6º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para o monitoramento dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e difundir um sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos no território nacional, envolvendo todos os entes federados nas suas competências, com a participação dos conselhos das cidades e similares, coordenado pelo Governo Federal;
- b) elaborar cadastro das áreas públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta, para verificação da viabilidade de sua utilização para fins de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- c) incentivar a pesquisa e extensão universitária em prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- d) fomentar e realizar atividades, como cursos, seminários e conferências, sobre a temática dos conflitos fundiários urbanos;
- e) estruturar cadastros de agentes capacitadores para a promoção de oficinas, seminários e cursos de capacitação sobre o acesso à justiça e direitos humanos para a sociedade.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) propugnar o aperfeiçoamento da legislação brasileira relativo à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos;
- b) criar banco de dados e disseminar informações sobre jurisprudências e experiências exitosas de garantia do direito à moradia;
- c) coordenar o sistema integrado de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- d) apoiar os Estados e Municípios na identificação e mapeamento dos casos de conflitos fundiários urbanos;
- e) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos Estados, Distrito Federal e municípios;
- f) unificar cadastro nacional das famílias beneficiadas por programas de habitação de interesse social e regularização fundiária.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) fomentar a criação de fóruns de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos nos municípios;
- b) criar fóruns estaduais ou regionais de monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas estaduais de habitação de interesse social e regularização fundiária;
- d) elaborar procedimentos em matéria de processos de mediação de conflitos fundiários urbanos com base no artigo 24 inciso XI da Constituição Federal;
- e) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas, com a participação dos municípios.

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) criar fórum municipal de apoio ao monitoramento das situações de conflitos fundiários urbanos;
- b) identificar e mapear os casos de conflitos fundiários urbanos, bem como cadastrar as famílias envolvidas;
- c) elaborar cadastro das famílias beneficiadas por programas municipais de habitação de interesse social e regularização fundiária;

Art. 7º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, os seguintes papéis, ações, competências, voltados para a prevenção dos conflitos fundiários urbanos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar políticas públicas integradas que visem garantir o direito à moradia adequada e o direito à cidade;
- b) promover a regularização fundiária de interesse social, aplicando instrumentos como a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, a demarcação urbanística, legitimação de posse e a demarcação de zonas especiais de interesse social, garantindo a permanência da população moradora;
- c) no procedimento de regularização fundiária de interesse social, assegurar a efetivação das dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais, sócio-culturais e registrárias;
- d) promover ações que viabilizem a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada e a provisão de habitação de interesse social para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) aderir e implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme estabelecido na Lei 11.124, de 16 de junho de 2005;
- f) promover campanhas públicas de conscientização do direito à moradia e à cidade;
- g) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis públicos urbanos vazios e subutilizados de seu domínio para fins de cumprimento de sua função social;

- h) promover atividades de capacitação voltadas à prevenção de conflitos fundiários urbanos;
- i) assegurar o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, na forma da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 e para ações de regularização fundiária de interesse social, conforme a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) garantir que sejam reconhecidos os direitos à moradia, para fins de financiamento pelas agências de crédito na forma do artigo 13 da Lei nº 11481, de 30 de maio de 2007;
- c) apoiar Estados e Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- d) compatibilizar a legislação federal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política, no que couber;
- e) garantir o fortalecimento institucional do Conselho Nacional das Cidades;
- f) caberá ao Conselho Nacional das Cidades monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;
- g) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à prevenção de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- b) apoiar os Municípios na implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social com base na Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005;
- c) instituir e implementar conselhos estaduais das cidades e similares;
- d) apoiar os Municípios na elaboração, revisão e implementação do Plano Diretor e dos instrumentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, voltados a ampliação do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;
- e) compatibilizar a legislação estadual relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber.
- f) caberá aos Conselhos Estaduais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) elaborar e implementar o Plano Diretor, conforme a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;

- b) promover a regularização fundiária de interesse social dos imóveis de seu domínio;
- c) identificar, mapear e elaborar cadastro dos imóveis urbanos vazios e subutilizados para fins de cumprimento de sua função social;
- d) instituir e aplicar instrumentos voltados para a indução da ocupação de vazios urbanos, priorizando a destinação dos terrenos para habitação de interesse social;
- e) instituir e aplicar instrumentos que combatam a retenção especulativa de imóveis vazios ou sub-utilizados, que não estejam cumprindo sua função social;
- f) regulamentar e implementar instrumentos voltados à recuperação da valorização imobiliária à coletividade, garantindo a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;
- g) instituir zonas especiais de interesse social, para reservar áreas para provisão de habitação de interesse social e para garantir a permanência da população moradora;
- h) garantir que a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificação viabilize a provisão de habitação de interesse social e a regularização fundiária de interesse social;
- i) garantir a gestão democrática na formulação e implementação da política urbana;
- j) instituir e implementar Conselhos das Cidades e similares;
- k) verificar a dominialidade e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis situados em seu território, de forma a identificar imóveis públicos ou privados abandonados, e estimular sua utilização para fins de interesse social, garantindo o cumprimento da sua função social;
- l) compatibilizar a legislação municipal relativa às questões ambientais e urbanas aos princípios e diretrizes desta política no que couber;
- m) caberá aos Conselhos Municipais das Cidades ou similares monitorar a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

Art. 8º. Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências, voltados para a mediação dos conflitos:

I - comuns a todos os entes federados e envolvendo todos os poderes, conforme competências constitucionais:

- a) promover o diálogo e a negociação entre as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos das três esferas da federação e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos, garantindo o direito à moradia digna e adequada e impedindo a violação dos direitos humanos;
- b) promover ações articuladas e coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na recepção e resolução de situações de conflitos fundiários urbanos;
- c) fomentar a criação e estruturação de fóruns formais e permanentes de mediação de conflitos fundiários urbanos;

- d) garantir que nos processos judiciais e administrativos relacionados a litígios pela posse e a propriedade de imóvel urbano que envolvam famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis sempre observem, antes de qualquer decisão, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa;
- e) assegurar que no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação das forças policiais, sejam respeitados os direitos humanos dos envolvidos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, com base nos tratados internacionais de que o Estado brasileiro é signatário, garantindo o direito à moradia;
- f) assegurar a participação de membros de conselhos tutelares, dos movimentos sociais e demais entidades protetoras de direitos humanos, em especial de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, no cumprimento das decisões judiciais e administrativas, inclusive quando for necessária a atuação de forças policiais.
- g) fortalecer e apoiar as Defensorias Públicas na sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos, estimulando a criação dos núcleos fundiários;
- h) receber denúncias de casos de violência contra comunidades envolvidas em conflitos fundiários urbanos, especialmente no que concerne à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, dando o respectivo encaminhamento;
- i) promover capacitações de agentes públicos e de mediadores de conflitos fundiários urbanos, nos temas relacionados aos direitos humanos, ao direito urbanístico, à política urbana e habitacional, cooperação federativa e técnicas de mediação de conflitos;
- j) fomentar e fortalecer a capacitação das associações de moradores e dos movimentos sociais para colaborar na mediação dos conflitos fundiários urbanos;
- k) disponibilizar recursos orçamentários para intervir na propriedade urbana de modo a garantir sua função social.

## II – dos Poderes da União, conforme suas competências constitucionais:

- a) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais da segurança pública e na formação e avaliação de juízes federais, procuradores da república, membros da Advocacia Geral da União e defensores públicos da União no que couber;
- b) constituir uma equipe especializada dentro do Ministério das Cidades, para atuar no apoio à mediação de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos;

## III – dos Poderes dos Estados e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;

- c) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- d) nas ações de reintegração de posse ou correlatas, recomenda-se a citação pessoal dos réus, a realização de audiência prévia de conciliação, precedida de inspeção judicial no local do litígio e o exame do cumprimento da função social da propriedade e da posse;
- e) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos no currículo dos cursos de capacitação e na avaliação dos profissionais de segurança pública e na formação e avaliação de juízes estaduais, promotores e procuradores de justiça, procuradores do Estado e defensores públicos estaduais no que couber;

IV – dos Poderes dos Municípios e do Distrito Federal, conforme suas competências constitucionais:

- a) buscar atender as situações de litígios através dos programas habitacionais e de regularização fundiária;
- b) garantir a participação das comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de luta pela moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- c) acolher e encaminhar denúncias e atender pedidos de interlocução em situações de conflito fundiário urbano, com a prioridade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda;
- d) inserir o tema da mediação de conflitos fundiários urbanos e direitos humanos nos cursos de capacitação e na avaliação de profissionais de segurança pública municipais e na formação e avaliação dos procuradores do município no que couber.

Art. 9º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

MARCIO FORTES DE ALMEIDA  
PRESIDENTE