

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM  
DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA**

**PRODUTO TÉCNICO – PPG/DHJUS**

**ORIENTAÇÕES ADMINISTRATIVO-NORMATIVAS PARA ATUAÇÃO DAS  
INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA ESTADUAL EM CONFLITOS  
FUNDIÁRIOS URBANOS NO ESTADO DE RONDÔNIA**

**AUTORES**

**PROF. DR. RODOLFO DE FREITAS JACARANDÁ  
MS. ANDRÉ VILAS BOAS GONÇALVES**

**TÍTULO DO TCC:** A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS* NOS CONFLITOS COLETIVOS PELA POSSE DE TERRAS EM PORTO VELHO COMO ELEMENTO PROTETIVO DOS DIREITOS HUMANOS

**ALUNO: ANDRÉ VILAS BOAS GONÇALVES**

**NATUREZA: PROPOSTA DE ATO NORMATIVO.** Proposta de alterações de práticas administrativas, judiciais e edição de atos normativos necessários para executar as medidas de prevenção e combate a violações de direitos humanos identificadas durante a pesquisa nos conflitos fundiários urbanos em Porto Velho, Rondônia.

**Instituições ou autoridades às quais se destinam o envio do produto:** Poder Judiciário Estadual/ Tribunal de Justiça de Rondônia; Ministério Público do Estado de Rondônia; Defensoria Pública do Estado de Rondônia.

**PROJETO DE PESQUISA:** SISTEMA DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA OCIDENTAL BRASILEIRA

**FINALIDADE:** Modificação de práticas institucionais de atuação judicial, com o objetivo de diminuir ameaça a direitos básicos e violações de direitos humanos,

em especial direito à moradia, à alimentação e à segurança. Interferir positivamente para diminuir os números da violência em conflitos urbanos.

**DESCRIÇÃO DO TIPO DE IMPACTO:** REAL. As propostas contidas no produto aumentam consideravelmente as chances de impedir que abusos sejam cometidos por meio da instrumentalização de práticas judiciais.

**HÁ REGISTRO/DEPÓSITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL? NÃO.**

**OBSERVAÇÕES:** O trabalho apresentado analisou a colonização da cidade de Porto Velho e do estado de Rondônia e como a utilização do instituto da enfiteuse importou em uma violação posterior ao direito humano à moradia. O trabalho propôs uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos. O estudo analisou inicialmente os institutos jurídicos em conflito, como a posse e a propriedade, sua função social, a enfiteuse e o aforamento. A partir de tudo isso, faz uma análise das 5 ondas renovatórias de acesso à justiça e como a Defensoria Pública, na qualidade de interveniente *custus vulnerabilis* pode atuar como elemento de proteção e promoção dos direitos humanos garantir que o processo não seja violador dos Direitos Humanos dos vulneráveis.

**LINHA DE PESQUISA:** DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA

**DATA DA DEFESA:** 18 de dezembro de 2020.

## APRESENTAÇÃO

O trabalho apresentado analisou a colonização da cidade de Porto Velho e do estado de Rondônia e como a utilização do instituto da enfiteuse importou em uma violação posterior ao direito humano à moradia. O trabalho propôs uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos.

O estudo analisou inicialmente os institutos jurídicos em conflito, como a posse e a propriedade, sua função social, a enfiteuse e o aforamento. A partir de tudo isso, faz uma análise das 5 ondas renovatórias de acesso à justiça e como a Defensoria Pública, na qualidade de interveniente custos vulnerabilis pode atuar como elemento de proteção e promoção dos direitos humanos garantir que o processo não seja violador dos Direitos Humanos dos vulneráveis.

A partir de uma abordagem qualitativa, descritiva, com metodologia bibliográfica-documental, foram analisadas as decisões declaratórias e mandamentais de um processo de reintegração de posse que envolve uma coletividade de pessoas vulneráveis ocupando uma área dada a um particular em enfiteuse pela municipalidade. Ficou comprovado que o processo analisado foi utilizado para legitimar a violação de direitos humanos das partes envolvidas.

Ao final, o autor apresenta recomendações ao Tribunal de Justiça, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Estado de Rondônia para evitar e diminuir os danos que a remoção forçada (despejo) de pessoas possa causar.

## 1. INTRODUÇÃO

Porto Velho é a capital do estado de Rondônia, fincado na parte ocidental da região Amazônica. É uma jovem capital, de apenas 117 anos. Em termos de extensão territorial, é a maior capital do país. Tem região superior a estados inteiros (como Sergipe e Alagoas). A extensão territorial privilegiada não significou que a distribuição do espaço fosse diferente da do restante do país. Há luta pelo espaço dentro da cidade e ocorre há vários anos.

Pelas particularidades de sua colonização, com a distribuição de terra através do instituto da enfiteuse (ou aforamento), grandes espaços de terra em áreas privilegiadas da cidade foram repassadas a poucas pessoas. A finalidade era incentivar o desenvolvimento urbano. Mas muitas vezes o objetivo não era atingido e a inércia da municipalidade em retomar a área levava aos cidadãos um clarão em meio a construções.

Os influxos migratórios oriundos dos ciclos econômicos experimentados pela região fez com que cada vez mais pessoas chegassem na cidade, que não dispunha de estrutura básica para receber tanta gente. Com isso, instaura-se uma situação problema: de um lado, pessoas precisando de terra para morar. De outro, grandes espaços de propriedade do município que foram entregues a particulares que nada fizeram com a área. O conflito é quase certo.

Dentro do trabalho analisei as implicações que o déficit habitacional versus a existência de espaços vazios no meio da cidade são tratados dentro de um processo judicial, a partir de uma pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos exploratória e descritiva e quanto aos procedimentos técnicos bibliográfica, documental e de levantamento de dados.

A análise feita neste trabalho parte do estudo e atuação realizada por mim no caso concreto a seguir descrito. Foi analisado pormenorizadamente o processo de nº 0082792-25.2000.8.22.0001, que tramitou na 5ª Vara Cível da comarca de Porto Velho, Rondônia.

No ano de 1999, aproximadamente uma centena de famílias ocupou um imóvel de 22 mil metros quadrados que estava abandonado em área localizada na cidade de Porto Velho, estado de Rondônia. O proprietário da área tinha recebido as terras do município de Porto Velho em um contrato de enfiteuse em fevereiro de 1984; segundo consta nos autos, a área serviria para a instalação

de uma indústria no local — o bairro onde se localiza o imóvel é chamado de Industrial. Entre os anos de 1984 e 1999 não foi construída a citada indústria e o Poder Público não tomou nenhuma medida para fazer com que se cumprisse a função social da área. O local, abandonado, acabou por ser ocupado por pessoas que buscavam moradia (TJRO, 2000).

O processo judicial aqui analisado iniciou-se em julho do ano 2000; ao contrário do que acontece tradicionalmente, o processo iniciou-se a partir de uma iniciativa dos ocupantes do imóvel que pretendiam buscar a proteção judicial de sua posse em face do proprietário. A petição inicial conta que havia algumas pessoas rondando a área a mando do proprietário e os moradores tinham medo de serem desalojados de forma indevida ou violenta (TJRO, 2000).

Durante a tramitação do processo até a sentença, o município de Porto Velho tentou reverter à doação do imóvel; ganhou no primeiro grau, mas perdeu no segundo. O Tribunal de Justiça recebeu o recurso do proprietário do imóvel e reformou a decisão para determinar que o terreno ficasse com ele e não houvesse a reversão da doação por parte do município. Com isso, sobreveio a sentença que determinou que os moradores deixassem o local. A decisão do magistrado não dedicou uma linha sequer à função social da posse ou da propriedade e simplesmente disse que os ocupantes invadiram o imóvel e que, por isso, não mereceriam ficar no imóvel (TJRO, 2000).

Os moradores foram colecionando derrota atrás de derrota. Todos os seus recursos que tentavam corrigir a injustiça da decisão de primeiro grau foram rejeitados. Essa tramitação durou até julho de 2008, quando a decisão transitou em julgado (passando a não admitir mais recursos) e o proprietário passou a buscar entrar no imóvel. Quando o mandado de reintegração de posse foi expedido, os moradores do local passaram a buscar socorro em locais outros que não o Poder Judiciário, como o Legislativo e o Executivo (TJRO, 2000).

Depois de participarem de uma reunião no Gabinete do Prefeito, junto à presença de vereadores e representantes destes, os moradores da área foram levados a aceitar um acordo com o proprietário do imóvel. Os moradores pagariam 20% do valor total do acordo de forma parcelada diretamente ao dono do imóvel e financiariam 80% junto a um Banco Estatal, além de outras cláusulas, como: se responsabilizar pelo desmembramento da área, assumir todos os débitos do imóvel e concordar com a perda de todo valor pago, além

de aceitar a reintegração imediata em caso de atraso de três parcelas (TJRO, 2000).

O acordo acima citado foi homologado em uma audiência judicial designada especialmente pra isso. Como era de se esperar, os moradores não conseguiram o financiamento junto ao banco público por falta de documentos dos imóveis. Com isso, se tornaram inadimplentes. Em julho de 2014 o proprietário da área iniciou nova investida contra eles, buscando reaver o imóvel. Naquele ano o advogado que iniciou o processo abandonou os moradores da área, que constituem nova procuradora. Ela apresenta novo recurso contra a reintegração e consegue adiar por algum tempo a reintegração, mas novas ordens são expedidas. Após alguns recursos e depois da intervenção da Defensoria Pública, novo acordo é realizado em setembro de 2019 e as partes permaneceram no imóvel (TJRO, 2000).

O trabalho partiu do suposto conflito existente entre o direito à moradia das pessoas que ocupam um terreno abandonado e a propriedade do particular que recebeu um beneplácito da municipalidade. Dessa situação, levantou-se o seguinte problema: as decisões proferidas dentro do processo analisado defendem e promovem os Direitos Humanos dos envolvidos ou se elas violam parcial ou integralmente esses direitos? Para tanto, desenvolveu uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos.

O objetivo da pesquisa era criar uma metodologia de análise das decisões proferidas de modo a mensurar se houve ou não o respeito e proteção aos Direitos Humanos, bem como propor recomendações ao Tribunal de Justiça, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Estado de Rondônia para maximizar a defesa dos Direitos Humanos e diminuir as possibilidades de danos aos envolvidos nos processos de remoção forçada (ou despejo).

O trabalho levou à conclusão que o processo judicial analisado foi utilizado como instrumento de violação dos direitos humanos e não promoveu o acesso à ordem jurídica justam, o que motivou a construção das recomendações feitas.

## 2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A colonização do espaço urbano de Porto Velho foi marcada por particularidades essencialmente originárias pelo fato de se tratar de uma capital de um jovem ex-território fincado na Amazônia Ocidental.

É importante entender sobre os institutos jurídicos que disciplinavam legalmente os títulos emitidos à época e como eram feitas essa forma de outorga de propriedade.

### 2.1 Natureza do problema

A enfiteuse e o aforamento são tratados como sinônimos tanto pela Doutrina quanto pelo Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071), que disciplinou inicialmente a matéria (BRASIL, 1916); há ainda quem nomine de aprazamento o instituto. A enfiteuse consiste, na transferência do domínio útil de uma propriedade para outra pessoa, que passa a pagar, em razão disso, uma quantia anual chamada de foro.

O Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), em seu Art. 2.038, extinguiu esse direito real, proibindo a constituição de novas enfiteuses (aforamentos) ou de subenfiteuses; alegando ainda que, enquanto existirem, as enfiteuses serão regidas pelas disposições do Código Civil de 1916.

A soma destas características da enfiteuse dá ao enfiteuta uma condição jurídica análoga à de proprietário (PEREIRA, 2007). E, a finalidade da enfiteuse, aforamento ou ainda, aprazamento, pode ser resumido da seguinte forma: promover a ocupação territorial, estimular a produção local e aumentar a renda do ente público com a cobrança do foro. A análise da finalidade do instituto deve ser feita a partir de um deslocamento histórico: quando o Código Civil de 1916 foi promulgado o instituto já estava consolidado e a realidade das cidades era completamente diferente. A necessidade de realizar a hermenêutica do instituto com vistas do passado é comprovada pelo Código Civil de 2002, que proibiu a constituição de novas enfiteuses ou aforamentos.

À vista disso, houve relativo sucesso do instituto. Em um país de grandes extensões territoriais como o Brasil, as terras abandonadas ou incultas,

necessitadas de quem as fizessem produzir, borbulhavam. Essa forma de exploração da terra foi responsável por urbanizar áreas afastadas dos grandes centros e por criar núcleos industriais em diversos pontos do país (HIRONAKA, 1998); como a realidade de Porto Velho também demonstra.

Em Porto Velho, a utilização da enfiteuse para a colonização do espaço urbano foi marcante e atendia aos interesses imediatos de uma localidade da Amazônia Ocidental: promovia a ocupação territorial, estimulava a economia e aumentava consideravelmente a renda pública em razão da cobrança do foro (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O instituto serviu no Brasil inteiro e foi usado para fomentar a urbanização e o crescimento das cidades. Os municípios, através de uma Carta de aforamento (isto é, o contrato de enfiteuse), entregavam a um particular um determinado terreno exigindo, nos termos da Lei, o pagamento de um valor anual chamado de “foro” junto com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além incluir outras cláusulas, como a necessidade de dar destinação ao terreno em determinado prazo (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018, p. 3079).

A constituição de enfiteuse em terreno público coloca em evidência a divisão do domínio do bem. De um lado, o ente público continuará com o domínio direto do bem, ou nu-proprietário. De outro, o particular, enfiteuta, ficará com o domínio útil. O que se observa, portanto, é o desdobramento da propriedade plena em duas outras espécies de direitos reais: o domínio direto, que pertence ao proprietário ou senhorio direto, e o domínio útil, que fica com o enfiteuta, foreiro ou senhorio útil. O senhorio direto tem a propriedade do imóvel aforado, mas está afastado dele, não possuindo mais a posse direta (HIRONAKA, 1998).

Com o advento de mais um ciclo econômico na cidade de Porto Velho, com a construção e a operação de duas usinas hidrelétricas no Rio Madeira, antigos foreiros que abandonaram os imóveis recebidos iniciaram uma ofensiva contra os ocupantes daqueles imóveis na tentativa de operar no especulativo mercado imobiliário. Com isso, os ocupantes dos imóveis passaram a ser citados para apresentarem defesa e, em alguns casos, houve o deferimento de tutelas de urgência, que determinou a imediata desocupação.

Vale destacar que o número das ações de reintegração de posse distribuídas nas Varas Cíveis da cidade no período de 2007 a 2016 cresceu exponencialmente: no período entre 01 de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de



2006 tramitavam 17 (dezesete) ações<sup>1</sup>. Já no período de 01 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2016, tramitavam 3.625 (três mil seiscentos e vinte e cinco) processos<sup>2</sup>, segundo dados do Sistema de Automação Processual (SAP), responsável pelo controle do trâmite processual dentro do Poder Judiciário de Rondônia.

Nesses processos há, de um lado, uma pessoa (ou uma família ou até mesmo a coletividade de pessoas que ocupa o local) que encontrou um local abandonado e ali assentou a sua morada, fincando pés para desenvolver a sua vida. De outro, um proprietário que não dava função social à área. O direito de propriedade é garantido, conforme a Constituição de 1988, mas a mesma Constituição afirma que a propriedade atenderá à função social (BRASIL, 1988).

Quando a área que é disputada em juízo é indubitavelmente produtiva e atende à função social, a retomada é medida que deve ser feita e de forma rápida. Afinal, o direito de propriedade é garantido pela mesma Constituição que afirma que a função social deve ser observada. Escolher interpretar e dar validade somente a determinados trechos da Constituição é perigoso, sob pena de enfraquecê-la. Essa prática atentaria contra a própria existência da sociedade. Mas o conflito que se afigura é dos mais clássicos: de um lado, os posseiros que pretendem ficar com a posse da área ocupada. De outro, o proprietário que se arvora no direito sustentado por um título de propriedade (a carta de aforamento ou enfiteuse).

A propriedade também não pode mais ser tida como absoluta. Não mais se concebe que a propriedade seja, segundo Paolo Grossi citado por Farias e Rosenvald (2012, p. 60), “a projeção da sombra soberana do sujeito sobre a coisa”. O Código Civil de 1916 é exemplo disso, trazia como epicentro de sua proteção a tríade contrato-família-propriedade: o contrato fazia lei entre as partes; a família era a união pelo casamento entre homem e mulher, sob a direção e domínio do patriarcado; a propriedade é inviolável e oponível a tudo e todos (BRASIL, 1916).

O processo de releitura do Direito Civil inaugurado pela Constituição de 1988 começa a amenizar a concepção patrimonialista e utilitarista em vigência até então. Com a inclusão dos valores democráticos de um Estado Social da

---

<sup>1</sup> Outras ações que já haviam sido encerradas não são computadas para este cálculo.

<sup>2</sup> Também consideradas apenas as ações em trâmite nesta data.

Carta de 1988 no processo hermenêutico do Direito Civil, a posse e a propriedade passam a ser vistas sob uma nova ótica:

O constituinte, ao mesmo tempo em que estabeleceu como um dos objetivos da República a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3.º, II), também elegeu como metas a serem alcançadas a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, finalmente, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (incs. I, III e IV). Lançaram-se, assim, as bases de um Estado Social, em que as aspirações desenvolvimentistas passaram a não mais prescindir de uma contrapartida social. Foi uma tentativa de romper com a lógica da acumulação e exclusão verificadas nos últimos séculos, pela qual, de um lado, a maior parte da riqueza foi concentrada com um pequeno grupo de privilegiados, e, de outro, larga parcela da população ficou sem acesso a direitos básicos.

A noção constitucional de justiça social deve ser conjugada com a de ordem econômica, para que os resultados objetivem a melhor distribuição de poder e de renda, com a consequente redução da exclusão social (CAMBI; GALDUROZ, 2015, n.p.).

Assim, a evolução da vida em sociedade não mais permite que o dono seja apenas “dono” da coisa. Ele precisa ser um “bom” dono da coisa. É neste momento que se começa a analisar que o bom dono da coisa é aquele que lhe emprega função social. O mesmo se diz do possessor: é um bom possessor aquele que dá função social à coisa que possui.

O cumprimento da função social é uma condicionante ao exercício do direito de propriedade e o não cumprimento pode acarretar sanções que vão desde o parcelamento ou edificação compulsórios, à cobrança progressiva de impostos e à expropriação de terras inadequadamente aproveitadas (CAMBI; GALDUROZ, 2015). Toda a nova ordem jurídica que é fundada em 1988 com a promulgação da nova Carta reafirma esse entendimento. O artigo 182 é exemplo ao afirmar que a propriedade urbana necessita cumprir com as “funções sociais da cidade”. O parágrafo segundo deste mesmo artigo diz que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, *on-line*).

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, elencou os requisitos para que o exercício da propriedade urbana obedeça ao arcabouço jurídico constitucional, vedando, por exemplo, a retenção especulativa do imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001).

Da análise do sistema jurídico em vigor vem à conclusão do que é a função social da propriedade: uma base normativa que deve ser utilizada para a solução de conflitos que envolvam a posse e a propriedade. A sua função é a de garantir efetividade ao bem comum, dando vazão e utilidade aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Quando a função-social da propriedade vem embalada pelo direito de moradia das pessoas, a dúvida sobre qual prepondera não deve existir.

O conflito fundiário urbano consiste em um determinado imóvel urbano sem utilização dentro da área urbana da cidade em que houve a sua ocupação por grupo de pessoas que buscavam estabelecer moradia no local. Contra essas pessoas é, comumente, proposta medida judicial pelo proprietário a fim de retirá-las de sua propriedade. É neste ponto que começam a surgir os questionamentos: como conciliar a defesa de uma propriedade abandonada e que não atendia a sua função social com a defesa de uma posse daquele mesmo local onde foi dada função social ao bem e exercido o direito constitucional de moradia?

É neste ponto que a reflexão proposta pelo trabalho focou, pois o direito processual prevê as regras para que o processo se desenvolva validamente e entregue a tutela que a parte pretende. Em cada processo se veicula uma pretensão, uma situação jurídica que precisa de tutela. A essa situação jurídica se dá o nome de Direito Material.

O processo deve servir para resolver os problemas das pessoas e deve fazer isso a partir de uma análise da situação concreta envolvida; não pode o julgador se limitar a fazer uma subsunção entre as normas processuais e a situação objetiva que se lhe apresenta, uma vez que “a tutela processual é adequada e efetiva quando se dispõe de um procedimento adequado, ou seja, sensível a atender as peculiaridades do caso concreto, sem negligenciar os atributos da relação de direito material em foco” (FERREIRA, 2014, p. 92).

Quando a ocupação do imóvel sem uso e/ou abandonado é realizada por um grupo ou coletividade de pessoas, há um confronto entre a defesa do direito do dono do imóvel e a necessária observância do adequado aproveitamento do solo, de acordo com sua função social, mas também a falta de acesso à moradia digna a considerável parcela da população (CAMBI; GALDUROZ, 2015).

Esse cenário gera, como já afirmado, um conflito de direitos, no qual os titulares da propriedade buscam reaver sua posse. Então, a análise deveria partir de um ponto nodal: o proprietário perdeu a posse ou a partir da nova leitura que se faz do instituto após a Constituição de 1988? E a propriedade?

Quando a leitura da situação é feita a partir da ótica do constitucionalismo, a solução que se afigura é mais clara e nítida. A preocupação com a implementação da dignidade da pessoa humana, com o direito fundamental à moradia adequada e com a função social da propriedade deveriam conduzir a situação para a permanência dos ocupantes do até então imóvel abandonado. A existência como constitucional do direito social à moradia o eleva a outro patamar de proteção, não pela oponibilidade *erga omnes* da posse, mas pela atributo “extrapatrimonial de proteção da moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar” (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 75).

Contudo, perdem força as alegações acima quando confrontadas com o título de propriedade. A tradição do sistema (e a formação dos operadores do Direito) ainda privilegia os proprietários em detrimento daquele que dá função social à propriedade.

A propriedade que é usada regularmente deve ser protegida contra quaisquer ameaças e violências. Quem utiliza da sua propriedade e dá a ela função social não tem o que temer. Mas a ocupação de um bem por um considerável número de pessoas só é possível quando o seu proprietário não a utiliza e nem zela por ela, por si ou através de prepostos. Se a ocupação foi feita através de violência ou clandestinidade não há que se falar em posse, pois ali só há mera detenção. Mas quando não se trata dessas hipóteses, ou quando cessam, têm-se posse a merecer proteção (TORRES, 2015).

Quando o confronto entre posse e propriedade se coloca, a posse passa a ser muito mais difícil de ser comprovada e defendida. A prática revela que a função social da propriedade não é objeto de discussão nas ações possessórias. Há a aplicação irrestrita da legislação civil sem nenhum temperamento ou flexibilização procedimental, o que é defendido como uma forma de permear a solução jurídica pela realidade, permitindo a oxigenação da decisão pela justiça, como em uma cláusula aberta. Nesse cenário, caberia ao juiz conformar o

procedimento de modo a construir uma tutela jurisdicional aderente à realidade protegida (TORRES, 2015).

É destacável que a coletividade de pessoas que busca espaço na disputada cidade é sempre dos extratos sociais mais baixos. Nesse sentido, há uma visão distorcida da realidade com a qual os julgadores encaram a situação, conforme mencionado pela doutrina (SAULE JUNIOR; SARNO, 2013, p. 23).

A prevalência do formal em detrimento do material ou, em outras palavras, a prevalência do escrito sobre a realidade não pode ser aceito na atualidade. O que muitos ainda se recusam a enxergar<sup>3</sup> é que a Constituição de 1988 criou mais um requisito para que a proteção da propriedade seja implementada: a efetiva comprovação de cumprimento da função social. Mesmo que a literalidade do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) não preveja em seus incisos esse requisito, deve ser entendido que ali há mais um requisito quando se postula essa proteção. Essa inclusão é oriunda do modelo constitucional de proteção de posse inaugurado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

Não se estaria extinguindo o direito à propriedade, neste momento, de quem não cumpre a função social. Mas apenas se afirmando que a proteção processual de quem não dá efetiva utilização à propriedade deve ser repensado.

Pode parecer simples, mas toda essa discussão passa por entender que a proteção que a Constituição dá à propriedade, em seu artigo 5º, inciso XXII, está condicionada ao preenchimento do requisito da função social, do artigo 5º, inciso XXIII (BRASIL, 1988). O constituinte apontou algumas diretrizes a serem observadas no seu Art. 182, quando se tratar de propriedade urbana. Portanto, a tutela da propriedade só pode existir quando o proprietário estiver dando função social a ela, ao “bem objeto de sua titularidade, levando-se em conta que tal função não é algo extrínseco ao direito, mas sim intrínseco, fazendo parte de sua estrutura, de modo que sua ausência traz reflexos ao próprio conceito” (TORRES, 2015, p. 1371).

O proprietário precisa, além da comprovação dos requisitos formais que estão previstos nos códigos de processo, comprovar perante o judiciário que à sua propriedade era dada função social. A prova deverá comprovar que ele

---

<sup>3</sup> Como se verá mais adiante: o presente autor defende que uma das hipóteses que causa essa dissonância cognitiva advém da má formação dos operadores do Direito. Este tema será tratado em seção própria neste trabalho.

exercia função social e que foi impedido de continuar a fazê-lo por conta dos atos dos ocupantes. Só à propriedade que preencha esses requisitos é que se garantirá a proteção prevista na Constituição da República.

## 2.2 Metodologia

A pesquisa que se desenvolveu no trabalho foi qualitativa a partir da análise pormenorizadamente do processo de nº 0082792-25.2000.8.22.0001, distribuído à 5ª Vara Cível da comarca de Porto Velho, Rondônia. Em razão da ausência de dados do Tribunal de Justiça de Rondônia a permitir a análise quantitativa dos processos que envolviam titulares de cartas de aforamento/enfiteuse e coletividade de pessoas em conflito pela posse de terras, optou-se por desenvolver uma pesquisa qualitativa.

O objetivo consistiu em identificar se as decisões proferidas defendem e promovem os Direitos Humanos dos envolvidos ou se elas violam parcial ou integralmente esses direitos. Para tanto, partiu-se de uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos.

As decisões analisadas foram divididas em duas categorias: a primeira refere-se às decisões que analisam quem tem o melhor direito sobre o imóvel disputado (decisão declaratória); a segunda categoria refere-se às decisões que determinam que as pessoas que perderam o processo deixem o local, ou seja, sofram desalojamento ou despejo forçado (ou decisão mandamental).

A primeira categoria de decisão analisada é aquela que põe fim ao processo, ou seja, decisões de mérito que resolvem o processo ou sentenças; ela é a decisão do juiz da causa sobre quem tem direito ou não a certo bem. Antes de expor os motivos pelos quais formou o seu convencimento, o juiz analisa se o processo se desenvolveu, desde o seu início, de forma regular, respeitando os princípios do devido processo legal e do contraditório e seguindo os ritos procedimentais previstos.

exposição, fazendo sentido como um todo.

A sentença foi observada a partir do relatório do juiz sobre os fatos do processo, ou seja, os fatos que levou em consideração para chegar ao seu convencimento (a fundamentação da decisão) e o dispositivo da sentença, no

qual determina quais providências serão tomadas. Para tanto, foram aferidos dentro das decisões analisadas os seguintes critérios:

- a) Notificação prévia de todos os envolvidos no processo;
- b) Direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e demais atos do processo;
- c) Representação processual com qualidade técnica;
- d) Efetiva consideração de sua argumentação;
- e) Valoração da função social que o reivindicante dava à propriedade antes da ocupação;
- f) Atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

A segunda categoria de decisões judiciais analisada é a que determina a retirada dos moradores do local ocupado (a ordem mandamental de desalojamento ou despejo das pessoas). Essa decisão pode ser definitiva quando o juiz a profere depois de todo o tramitar do processo ou liminar, quando conseguida logo no início do processo, com base apenas nos argumentos e provas trazidos na petição inicial.

Nesse sentido, foram observados principalmente se a decisão atende aos critérios previstos no Comentário Geral nº 07 sobre “O direito a uma moradia adequada” do comitê de *Direitos Humanos* e de *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018, p. 285). O documento, em seu item 15, enumera:

- a) Realização de consultas à população afetada para discutir todas as demais possibilidades que permitam evitar ou ao menos minimizar a utilização do recurso da força;
- b) Concessão de prazo razoável e suficiente de notificação a todas as pessoas afetadas, com antecedência à data prevista para o despejo;
- c) Facilitar a todos os interessados as informações relativas ao despejo, dentro de um prazo razoável;
- d) Assegurar a presença de representante do órgão governamental competente pela política habitacional e fundiária, de promotores e defensores públicos e de Conselheiro Tutelar no local do despejo, para assegurar a prestação de assistência humanitária;

- e) Identificação exata de todas as pessoas afetadas;
- f) Não realizar despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou santos, salvo com o consentimento das pessoas afetadas;
- g) Apontar possibilidades de recursos jurídicos e assegurar que a assistência jurídica gratuita continue a ser prestada mesmo após a efetivação do despejo, com vistas a assegurar o devido processo legal e a possibilidade de recurso.

Também foram incluídos como critérios para a análise:

- h) A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão;
- i) A tentativa de realizar mediação antes de executar a ordem de despejo.
- j) Sentença de primeiro grau do processo 0082792-25.2000.8.22.0001;
- k) Decisão de segundo grau sobre a apelação interposta no processo 0082792-25.2000.8.22.0001;
- l) Decisão do recurso de agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000;
- m) Decisão de primeiro grau no processo 0082792-25.2000.8.22.0001, a primeira a determinar a reintegração de posse;
- n) Decisão do recurso de agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000;

## 2.3 Resultados

As decisões analisadas foram divididas em duas categorias, como já afirmado.

### 2.3.1 Da primeira categoria de decisões



Em relação à verificação do cumprimento dos critérios da primeira categoria de decisões, cabe detalhar em subseções a seguir.

### **2.3.1.1      *A notificação prévia de todos os envolvidos no processo***

Os conflitos fundiários urbanos são marcados pela característica de serem coletivos (também chamados de conflitos multitudinários): uma coletividade de pessoas passa a ocupar pedaço de terra. Isso nos leva à conclusão de que se trata de um litisconsórcio passivo necessário.

Segundo o Código de Processo Civil (CPC), o litisconsórcio será do tipo necessário quando “por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes” (BRASIL, 2015, *on-line*). Portanto, as decisões que são proferidas no processo de disputa pela terra serão iguais para todos, razão pela qual é necessário que todos os ocupantes sejam citados para participar do processo, já que a situação fática que dá origem à demanda é a mesma.

A medida de identificação correta dos envolvidos também permite que ações do eventual pós-desocupação sejam tomadas, como o direcionamento dos atingidos aos programas sociais existentes, a exemplo do aluguel social.

O critério utilizado é certificar se todos os ocupantes foram devidamente notificados de que havia processo em trâmite, ou seja, se o ato de citação foi feito de forma real, individual e correta. A citação realizada de forma incorreta, sem a individualização de todos os envolvidos, é um dos vícios mais comuns que existe nesse tipo de processo.

### **2.3.1.2      *O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências***

Depois da promulgação da Constituição da República de 1988 passou-se a colocar a Constituição no centro do ordenamento jurídico; dela emanam diretrizes que influenciam todo o sistema, pois se adotou a dignidade da pessoa humana e a cidadania participativa como seus fundamentos (BRASIL, 1988).

Dentro do processo civil, a influência da Constituição passa a ser sentida a partir da necessidade de tornar efetivo o princípio da dignidade da pessoa

humana. Esse movimento tem seu auge com a promulgação do novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. O artigo inaugural desta Lei logo explicita o seu espírito ao estabelecer que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2015, *on-line*).

A partir de então, a simples disponibilização de meios para que as pessoas acessem o judiciário já não é capaz de atender o comando constitucional. O novo momento reclama que o acesso seja facilitado e seja efetivo. As decisões dos magistrados, representação da atividade essencial desenvolvida pelo Estado como jurisdição, só atendem a esse espectro democrático quando garantem e possibilitam a efetiva participação das partes na formação e conformação do ato judicial.

Esse critério de análise das decisões busca conferir se as partes tiveram efetiva participação nos atos e na formação do convencimento do magistrado. A garantia do contraditório não é mais atendida com a simples bilateralidade do processo.

Portanto, é aferido se as manifestações processuais das partes que ocuparam o imóvel foram tratadas com igual consideração e respeito, sendo valoradas e respondidas, além da garantia de que lhes foi franqueada a participação nas audiências e não a simples participação do advogado ou defensor da parte, mas da própria parte, independente do número de pessoas.

### **2.3.1.3      *A representação processual com qualidade técnica***

O Código de Processo Civil afirma em seu Art. 70 que toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo. E mais à frente, no Art. 103 afirma que a parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (BRASIL, 2015).

O único requisito formal, portanto, para representar uma parte em juízo é que o advogado esteja regularmente inscrito na OAB. Entretanto, o critério aqui discutido faz uma análise material da atuação do advogado, perquirindo se ele atuou com zelo (observando os prazos processuais e atendendo aos comandos

judiciais), combatividade (apresentando recursos cabíveis), ética (pautado na lealdade processual) e se utilizou da legislação de defesa dos Direitos Humanos nas suas manifestações.

#### **2.3.1.4 A efetiva consideração dos argumentos apresentados**

Este critério buscou analisar a relação entre argumentação apresentada pelas partes, por meio de seu representante legal, e a efetiva análise de tais pontos pelo julgador. O contraditório apenas procedimental não é mais aceito. A concepção atual do contraditório demanda que a manifestação das partes deve ser seriamente considerada pelo magistrado, sendo capaz de influir no resultado final do processo, ainda que os argumentos apresentados sejam rejeitados.

O parâmetro de análise é a diretiva contida no artigo 489, parágrafo primeiro, inciso IV, do Código de Processo Civil:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:  
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (BRASIL, 2015, *on-line*).

Este dispositivo em parte reproduz o dever constitucional de que os juízes precisam fundamentar suas decisões e, com muito mais razão, devem enfrentar todos os argumentos quando refutar o direito desta parte. Quando é o seu direito que vai ser prejudicado pela decisão, é a ele que o judiciário/julgador deve(m) maiores explicações. Não há espaço na ordem constitucional vigente para que a intuição do juiz seja suficiente para justificar uma decisão. O magistrado deve ficar cuidar das questões que as partes trazem aos autos e à rede que cada ator integra, dando-lhes a devida atenção. Somente assim se atenderá o princípio do contraditório efetivo (informação-reação-consideração).

#### **2.3.1.5 A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação**

A função social que era dada à propriedade antes da ocupação deve ser profundamente investigada. Não pode o julgador simplesmente aceitar que a

construção de cercas ou muros seja suficiente para atender o comando constitucional da função social, uma vez que:

Aquele que, por exemplo, cerca um imóvel adequado à produção e deixa-o ao léu, esperando que se valorize para revendê-lo, não pode alegar que dele dispõe para a sua função social. Por certo não está exercendo o uso ou o gozo do bem; a rigor sequer tem-no à disposição para o objetivo social. Ele cuida apenas de seu interesse próprio, egoístico. Logo, não é possuidor do imóvel. Numa hipótese desta estaria presente, talvez, o *corpus*, a detenção da coisa, mas faltaria o *animus*, caracterizado como a vontade de ter a coisa segundo seu aproveitamento social (RUSCHEL, 1997, p. 156-157).

É analisado, então, se se o juiz investigou qual era a função social que o proprietário exercia e quais foram os argumentos que ele considerou como representativos de que foi dada função social à propriedade.

#### **2.3.1.6 A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis***

Neste item foi analisado se houve a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e se essa intervenção foi provocada pelo judiciário ou não. Também se analisou a extensão da intervenção da Defensoria Pública, investigando a qualidade dos atos praticados no processo e qual a conexão deles com o desfecho do processo.

#### **2.3.2 Verificação do cumprimento dos critérios da segunda categoria de decisões**

Em relação à verificação do cumprimento dos critérios da segunda categoria de decisões, cabe detalhar em subseções a seguir.

##### **2.3.2.1 A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo**

O cumprimento de uma ordem de despejo, desocupação ou desalojamento<sup>4</sup> forçado sempre significa uma tragédia que tem vários espectros, mas, especialmente, o social. Dezenas de pessoas são atingidas; o uso de força

---

<sup>4</sup> As três expressões são encontradas na literatura, sendo o uso da expressão *desalojamento* mais comum por países que adotam o português europeu (de Portugal).

policial é frequente, assim como o caos e violência. Portanto, o desalojamento de pessoas em razão do cumprimento de ordem judicial é algo que deve ser evitado.

O Comentário Geral nº 07, dos comitês de *Direitos Humanos* e de *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas conceitua como “remoção forçada” o afastamento permanente ou temporário de pessoas, famílias ou comunidades de forma compulsória (contra a vontade dos ocupantes) de suas casas, terras ou localidades onde vivem com ou sem participação direta do Estado (ONU, 2018, p. 286).

O novo Código de Processo Civil estabeleceu como uma de suas diretrizes fundantes a utilização da mediação e da autocomposição dos conflitos (BRASIL, 2015). Assim, a realização de audiência de mediação antes da implantação de ordem de desalojamento não ofende a razoável duração dos processos ou a coisa julgada, e privilegia a dignidade da pessoa humana. A mediação e a autocomposição dos conflitos pode gerar uma solução pacífica.

A realização de audiência de mediação antes do deferimento da liminar é medida comum e prevista no próprio CPC, além de outros documentos de Direitos Humanos, como na Resolução 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que em seu Art. 7º determina:

Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa-fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

[...]

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município onde se situe a área objeto do litígio, devendo estes aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os artigos 378 e 380 do CPC (CNDH, 2018, p. 08).

A realização da audiência de mediação depois do trânsito em julgado da sentença é uma situação que demanda do julgador mais do que uma simples interpretação do que consta nas leis e códigos; é necessário que se identifique

e respeite a desigualdade das partes envolvidas. É se posicionar dentro da quarta onda renovatória de acesso à justiça.

Nesse sentido, vale destaque a Resolução nº 028/2011-PR<sup>5</sup> do Tribunal de Justiça de Rondônia, que criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Poder Judiciário do Estado de Rondônia, e tem a finalidade de realizar mediação entre as partes (TJRO, 2011).

A sessão mediação deve ocorrer, portanto, antes da expedição do mandado de reintegração de posse, numa espécie de condicionante para o cumprimento quando se tratar de conflito coletivo pela posse da terra. A iniciativa de formular pedido para tanto pode ser das partes ou do próprio julgador. Para participar da audiência são intimados os órgãos locais com competência para tratar de assuntos de política fundiária, de assistência social, órgãos do sistema de justiça, bem como órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida (idosos ou crianças e adolescentes, por exemplo).

### **2.3.2.2 A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações**

Os critérios utilizados para a análise da segunda categoria de decisões (a decisão que determina a retirada dos moradores do local ocupado) são extraídos em sua maioria a partir das diretrizes da *Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos* da ONU, que considera desalojamento forçado como violação de Direitos Humanos, exigindo dos Estados a proteção dos indivíduos e grupos (RIBEIRO; PITTA, 2020).

Em razão disso, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC<sup>6</sup>) estabeleceu em seu Comentário Geral nº 07, item 15, algumas regras que devem ser observadas pelo Estado-juiz quando se tratar de

---

<sup>5</sup> Atendendo às diretrizes da Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências (CNJ, 2010).

<sup>6</sup> “O CDESC da ONU é o órgão encarregado da interpretação e análise do cumprimento efetivo, por parte dos Estados-partes, do convencionado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Até o ano de 2013, sua competência era consultiva, por intermédio dos pareceres e recomendações, que se davam através de seus comentários (gerais e finais)” (ALVES; ZIEMANN, 2015, n.p.).

desalojamento (ou desocupação) forçado. Esse documento elenca medidas de proteção ao direito à moradia quando exige que os despejos forçados não resultem em indivíduos desabrigados ou sujeitos a sofrer outras violações de Direitos Humanos (ONU, 2018).

As recomendações do CDESC são adotadas neste trabalho como critérios de análise das decisões, listados a seguir:

- a) Dispor de uma autêntica oportunidade processual para que se consultem as pessoas afetadas;
- b) Dispor de um prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas com atenção a data prevista para o despejo;
- c) Que facilite a todos os interessados num prazo razoável, informação relativa aos despejos previstos e, nesse caso, aos fins a que se destinam as terras ou moradias;
- d) Contar com a presença de funcionários do governo ou seus representantes no despejo especialmente quando este afete a grupos ou pessoas;
- e) Identificação exata de todas as pessoas que efetuem o despejo;
- f) Que o despejo não produza quando haja muito mal tempo ou de noite, salvo que as pessoas afetadas o permitam expressamente;
- g) Que sejam oferecidos recursos jurídicos aos afetados;
- h) Que seja oferecida assistência jurídica, sempre que seja possível, a quem necessite pedir reparação aos tribunais.

### **2.3.2.3      *A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada***

Este critério não consta da recomendação do CDESC e foi adotado neste trabalho por um motivo histórico: em agosto de 1995, na cidade de Corumbiara, extremo sul do estado de Rondônia, foi cumprida uma ordem judicial de reintegração de posse da Fazenda Santa Elina, onde aproximadamente 600 camponeses ocupavam a área que consideravam improdutiva. O cumprimento

da ordem pela Polícia Militar resultou na morte de 10 camponeses, sendo uma criança de nove anos, e dois policiais (MESQUITA, 2008).

Em razão deste passado recente, eventual cumprimento de ordens de reintegração de posse que culminem com o desalojamento de pessoas deve estar condicionado à apresentação de um plano de desocupação pela força policial. Tudo isso para evitar o uso de força desproporcional contra crianças, adolescentes, gestantes, idosos e todos os demais vulneráveis que se encontram na ocupação. Esse plano deve abranger o uso da doutrina da gestão negociada ao invés da doutrina da força progressiva, normalmente usada pela Polícia Militar (MESQUITA, 2008).

O cumprimento da ordem de reintegração é marcado pela utilização, bastante comum, da tropa de choque da Polícia Militar bem em frente à área, visível a todos, com todo o seu aparato bélico: escudos, cassetetes, uniformes escuros, armas e bombas de efeito moral. É uma guerra psicológica que se inicia com os atos supostamente preparatórios das forças policiais que têm apenas um objetivo: botar medo nos ocupantes.

A doutrina da gestão negociada supera esse paradigma. É mais produtivo colaborar com a massa de pessoas ao invés de se postar contra ela. Para isso acontecer, é necessário que se use de comunicação, cooperação, informação e ações policiais preventivas.

Partindo dessa perspectiva, as providências que poderiam ser adotadas podem ser exemplificadas a seguir:

- a) Proibição de que a força policial porte arma de fogo (inclusive não letais ou com munição de elastômero) por policiais que participarão da ordem, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiros para afastar grave risco de morte;
- b) Identificar todos os policiais atuando no cumprimento da ordem com nome completo e patente, de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância (por exemplo, numeração no capacete);
- c) Indicar negociador civil, que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo do líder dos ocupantes com o comando policial;



- d) Comunicar a decisão administrativa de encerramento das negociações, tomada pelo comandante da força policial responsável pela operação de policiamento, por meio que permita a compreensão imediata da ordem (por exemplo, por meio de megafone ou carro de som), conferindo tempo razoável para sua compreensão e acatamento;
- e) Abstenção de utilização de utilizar gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral em qualquer hipótese;
- f) Determinar que tropa de choque da força policial permaneça fora da vista dos ocupantes, só podendo atuar após a decisão mencionada no item “d” acima.

### **2.3.3 ANÁLISE DAS DECISÕES DO PROCESSO**

**Quadro 1** – Resumo da análise da sentença do processo (primeira decisão da primeira categoria).

<b>Identificador</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atendido?</b>
2.3.1.1	A notificação prévia de todos os envolvidos no processo	Não se aplica, pois o processo se iniciou por provocação dos moradores.
2.3.1.2	O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências	Não. Nas três audiências realizadas, só foi permitido que três representantes dos moradores participassem da solenidade.
2.3.1.3	A representação processual com qualidade técnica	Não. O advogado aquiesceu com a limitação das partes na sala de audiência.
2.3.1.4	A efetiva consideração dos argumentos apresentados	Não. O contraditório foi apenas formalmente atendido. As alegações formuladas pelos ocupantes do imóvel, apesar de analisadas, não foram consideradas pelo processo decisório, pois sem a devida imparcialidade foram incapazes de infirmar a decisão que o magistrado já tinha.
2.3.1.5	A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação	Não. Na sentença analisada não há qualquer menção à função social da propriedade que o titular do domínio exercia anteriormente à ocupação.
2.3.1.6	A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis	Não. Quando foi proferida a sentença de primeiro grau não havia nos autos intervenção da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, apesar da instituição já se encontrar instalada e em funcionamento no Estado.

**Quadro 2** – Resumo da análise da apelação do processo (segunda decisão da primeira categoria).

<b>Identificador</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atendido?</b>
2.3.1.1	A notificação prévia de todos os envolvidos no processo	Sim, o advogado das partes foi intimado.
2.3.1.2	O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências	Não, foi materialmente descumprido. Depois que a sessão de julgamento foi marcada houve a intimação das partes pela imprensa oficial da data de julgamento, o que não atende à finalidade do critério.
2.3.1.3	A representação processual com qualidade técnica	Não. A apelação foi construída de forma bastante equivocada. Não houve sustentação oral.
2.3.1.4	A efetiva consideração dos argumentos apresentados	Sim. Apesar do julgamento desfavorável, os argumentos foram analisados.
2.3.1.5	A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação	Não. Os julgadores entenderam que a posse do terreno era exercida pelo proprietário, que visitava o local aos domingos e teria colocado uma pessoa para vigiar o local
2.3.1.6	A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis	Não. Não foi ouvida a Defensoria Pública e nem foi intimada para participar do processo

**Quadro 3** – Resumo da análise do agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000 (terceira decisão da primeira categoria).

Identificador	Descrição	Atendido?
2.3.1.1	A notificação prévia de todos os envolvidos no processo	Sim. O advogado dos moradores foi intimado.
2.3.1.2	O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências	Não, foi materialmente descumprido. Depois que a sessão de julgamento foi marcada houve a intimação das partes pela imprensa oficial da data de julgamento, o que não atende à finalidade do critério.
2.3.1.3	A representação processual com qualidade técnica	Parcialmente atendido. A construção do recurso foi correta, mas não houve sustentação oral quando do julgamento.
2.3.1.4	A efetiva consideração dos argumentos apresentados	Sim. Apesar do julgamento de improcedência, houve a análise dos argumentos apresentados.
2.3.1.5	A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação	Não. O acórdão não menciona, em nenhum momento, a função social, seja da posse ou da propriedade.
2.3.1.6	A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis	Não. Apesar de o recurso alegar a nulidade do processo por falta de intervenção da Defensoria Pública, o fez a partir de uma premissa equivocada: que deveria defender os interesses de algumas pessoas que estavam sem advogados. Deveria a Defensoria Pública intervir no processo, mas na qualidade de defensora dos interesses da coletividade vulnerável

**Quadro 4** – Critérios de análise da defesa e promoção dos Direitos Humanos nas decisões

Critério de aferição	Decisão 01	Decisão 02	Decisão 03
<b>Critério A – Notificação prévia de todos os envolvidos no processo;</b>	Prejudicado	Sim	Sim
<b>Critério B – Direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e atos judiciais;</b>	Não	Sim	Sim
<b>Critério C – Representação processual com qualidade técnica;</b>	Não	Não	Sim

<b>Critério D – Efetiva consideração de sua argumentação;</b>	Não	Não	Não
<b>Critério E – Valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação;</b>	Não	Não	Não
<b>Critério F – Atuação da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> como interveniente democrática.</b>	Não	Não	Não

Da análise do quadro acima é possível concluir que as decisões analisadas falharam no preenchimento dos requisitos apresentados neste trabalho para serem consideradas justas e promoverem o acesso à ordem jurídica justa, promovendo e defendendo os direitos humanos envolvidos.

**Quadro 5** – Resumo da análise da primeira decisão que determinou o desalojamento das partes (primeira decisão da segunda categoria).

<b>Identificador</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atendido?</b>
2.3.2.1	A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo	Não. Determinou a realização do despejo em um pedido realizado pelo autor para que os requeridos fossem intimados para realizar a liquidação da sentença.
2.3.2.2	A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações	Não. Nenhuma providência nesse sentido.
2.3.2.3	A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada	Não. Afirma que a decisão será cumprida por oficial de justiça e com reforço policial, se necessário.

**Quadro 6** – Resumo da análise da decisão de mérito do agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000 (segunda decisão da segunda categoria) – interposto pela Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

Identificador	Descrição	Atendido?
2.3.2.1	A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo	Não. Julgador entendeu que não era necessária, já que as partes poderiam realizar esse acordo de forma extrajudicial, cabendo ao judiciário somente a homologação
2.3.2.2	A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações	Não. Se limita a dizer que a reintegração deve ser cumprida com as cautelas necessárias.
2.3.2.3	A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada	Não. Se limita a dizer que a reintegração deve ser cumprida com as cautelas necessárias.

**Quadro 7** – Resumo da análise da decisão que determinou o envio dos autos ao NUPEMEC (terceira decisão da segunda categoria) – interposto pela Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

Identificador	Descrição	Atendido?
2.3.2.1	A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo	Sim. O julgador entendeu que não teria a mediação condições de se desenvolver de forma equilibrada, estando em vias de ser cumprido o mandado de reintegração de posse
2.3.2.2	A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações	Não mencionado na decisão, mas o critério é tido por prejudicado pois houve acordo entre as partes.
2.3.2.3	A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada	Não mencionado na decisão, mas o critério é tido por prejudicado pois houve acordo entre as partes

### 3. ANÁLISE E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

Em alguns momentos do processo — especialmente na sentença do processo de primeiro grau — tem-se a nítida impressão de que o ocorrido um ato altamente complexo e revolucionário, cheio de engrenagens e enredo no qual invasores organizados tentam uma revogar o direito constitucional de propriedade. Muito antes, pelo contrário: são apenas pessoas pobres tentando o mínimo, isto é, um teto. Ou o chão.

Depois da análise de todos os detalhes do processo aqui explorados, surge um questionamento que deve ser respondido extreme de dúvidas: o processo foi instrumento de promoção e defesa dos Direitos Humanos ou não? As decisões do processo foram analisadas para verificar se defendem e promovem os Direitos Humanos de todos os envolvidos ou elas violam esses direitos.

O processo envolvia um terreno dado em enfiteuse pelo Município de Porto Velho à um particular para que ele edificasse uma indústria, conforme ficou

estabelecido em contrato. Por quase 20 (vinte) anos o particular não deu qualquer destinação à área. O Município também não tomou providências para exigir que fosse dada a devida destinação ao imóvel e nem tomou as providências que a Constituição Federal determina, em seu Art. 184, parágrafo 2º (BRASIL, 1988).

Daí surgiu o conflito que acabou no judiciário. Nessa situação há um conflito entre pessoas em estado de vulnerabilidade e que pretendem efetivar e defender o seu direito à moradia contra o direito do particular de defender uma propriedade que não cumpre sua função social, ambos com matiz constitucional.

De um lado, pessoas em busca de moradia. De outro, um particular em busca de propriedade. O direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. O direito à moradia deve ser exercido independentemente do *status* jurídico do local: posse, propriedade, comodato ou outros e faz parte dos atributos da personalidade de cada um. A finalidade da moradia é garantir que a pessoa possa existir dignamente. Então, percebe-se que o interesse dos ocupantes é dos mais básicos e humanos de todos. E a moradia é um direito que precede outro, fundamento da República: o de existir com dignidade.

E o interesse do particular que recebeu o imóvel da municipalidade? Apenas patrimonial, pois jamais utilizou dele e não deu a destinação especificada no contrato de aforamento. A especulação imobiliária é uma possibilidade<sup>7</sup>, pois a todo custo se tentou retirar as pessoas de suas casas.

Os critérios de análise criados neste trabalho apontam que todas as decisões analisadas violaram os direitos dos ocupantes. Nenhuma das decisões do processo se preocupou em compreender os motivos da ocupação e nem em dar uma solução ao problema de moradia das pessoas que ocupavam a área. A única preocupação foi com a “honra” da jurisdição e a necessidade de expulsar as famílias do local. O fato de se tratar de um direito social fundamental dos ocupantes, previsto pela Constituição e em diversos tratados internacionais de direitos humanos, não foi aventado, mesmo se tratando de um direito subjetivo

---

<sup>7</sup> “Porque, de acordo com Raquel Rolnik, em nível mundial, moradia virou ativo de mercado. Em sua obra Guerra dos Lugares, a autora denuncia um processo no qual a especulação imobiliária tem provocado exacerbada valorização dos espaços urbanos, colocando-os dentro dos circuitos das instituições financeiras, excluindo dos mais pobres a possibilidade de aquisição de moradias próprias” (ALMEIDA FILHO, 2019, p. 74).



dos indivíduos, já que a Constituição não pode ser tida somente como carta de intenções (BRASIL, 1988).

Muitas providências para solucionar o aparente conflito entre a propriedade e o direito à moradia poderiam ter sido promovidas, como condicionantes das decisões propostas: a necessidade de se providenciar meios para o cumprimento da reintegração com o mínimo dano às pessoas que seriam removidas (como: caminhões e depósitos) e a necessidade de indicação de como seria realizado o reassentamento das famílias. Um exemplo: ao decidir a Ação Cautelar nº 4085, o Ministro Ricardo Lewandowski, em 13 de janeiro de 2016, determinou a suspensão da reintegração de posse em um caso que ficou conhecido como “Vila Soma” até que medidas como essa fossem tomadas (STF, 2016).

As manifestações da Defensoria Pública nesse sentido, especialmente clamando pela aplicação das recomendações do Comentário Geral nº 07, do *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas, foram solenemente ignoradas.

A resistência dos julgadores em designar audiência de mediação é latente. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), por meio de resolução. O GAORP foi criado para auxiliar as partes envolvidas em conflitos possessórios e o magistrado da causa a chegarem a soluções negociadas e menos gravosas, propondo a mediação entre os ocupantes dos imóveis e os proprietários.

O grupo não tem sequer resquício de competência recursal. É um lugar para que o debate ocorra e as partes consigam conciliar sobre o cumprimento da ordem de reintegração. Diversas soluções podem ser encontradas a partir da prática: a compra do terreno pelo poder público; a celebração de um contrato de aluguel entre as partes e custeado pelo Estado; a desocupação simples das famílias instaladas no local; pela realocação das famílias em outro lugar.

Ficou claro um padrão de processo decisório cada vez mais marcado pela prevalência da decisão conforme a consciência do julgador. Segundo Lênio Luiz Streck (2014, *on-line*):

O perigo de tal afirmação — a de que o juiz decide conforme a sua consciência (ou segundo uma instância de *fundamentum inconcussum* como o *ens creatum*) — reside na possibilidade de o juiz valer-se, por

exemplo, de argumentos metajurídicos criados ad hoc para legitimar sua decisão, que segundo “sua consciência” deveria apontar em certa direção (e que talvez pudesse ser diferente dependendo do juiz ou do humor do mesmo juiz naquele dia) para mitigar as consequências indesejáveis de sua decisão. Ou o juiz valer do conhecimento empírico “da realidade ao seu redor” [...].

Situações como essa acontecem com frequência e a falta de dados do Tribunal de Justiça de Rondônia sobre isso é uma realidade que deve ser revista. A título de exemplo, os dados públicos disponibilizados pelo *site* do Tribunal de Justiça de Rondônia apenas apontam a quantidade de ações de reintegração de posse que foram distribuídas em determinado período e a determinado julgador.

Nos dados públicos disponibilizados pelo sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Rondônia não há menção a dados sensíveis do processo, como a quantidade de pessoas envolvidas, se há situação de vulnerabilidade, se é uma ocupação consolidada no tempo, se há equipamentos públicos urbanos ou comunitários na área, se a propriedade do pretense titular advém de um título de compra e venda de propriedade ou de um contrato de enfiteuse/carta de aforamento, se as partes são assistidas pela Defensoria Pública, além de outros marcadores importantes.

Esses dados, quando tornados públicos, tratados e utilizados dentro de um projeto responsável, poderiam servir de norte para orientar outras instituições públicas, como a Defensoria Pública, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária (SEMUR), a programar as suas ações para combater o problema social existente e evitar que se chegue a situações extremas de risco à integridade e à dignidade das pessoas.

Outro critério estatístico que poderia ser implantado é a quantidade de decisões que é atacada por recurso, pois serviria para avaliar, ao menos objetivamente, a qualidade das decisões que estão sendo proferidas nestes casos. Esta seria uma tentativa empírica de mudar a prática forense e chamar os julgadores à realidade, afastando-os do afã de julgar apenas conforme a consciência e sem se ater ao imbricado plexo de relacionamentos que compõem a rede e os atores afetados.

A atuação da Defensoria Pública na qualidade de interveniente *custos vulnerabilis* é fundamental para diminuir os danos causados. A instituição tem verdadeira missão de amplificar a voz dos atingidos, democratizar o debate

sobre processos decisórios e funcionar como *ombudsman* do sistema de justiça. Enquanto *custos vulnerabilis*, a atuação da instituição nesse processo é uma espécie de amálgama entre a segunda onda (dos interesses difusos) e a quarta onda, pois atua como amplificadora da participação das populações que serão potencialmente atingidas por determinada decisão. Essa atuação da Defensoria, portanto, é como um vetor que funciona não apenas para proteger o interesse em risco de algumas pessoas, mas mais do que o papel de advogado ela cumpre o papel de interveniente defensora da coletividade e especialmente garantidora da justiça e da ordem jurídica justa ao dar voz aos vulneráveis.

Ainda que a participação da Defensoria Pública esteja prevista em lei, no artigo 554, parágrafo primeiro, do CPC, como já abordado, esta prática ainda é pouco difundida (BRASIL, 2015). No caso analisado, nos autos a Defensoria Pública só passou a atuar no feito depois de ser procurada por alguns moradores. O impulso do juiz de determinar o envio dos autos à instituição não ocorreu e nem ocorre com frequência, devendo ser medida a ser buscada pelo Tribunal de Justiça.

A análise dos gráficos (Gráfico 1; Gráfico 2; Gráfica 3) de processos distribuídos em 2019 anteriormente ilustrados ficou restrita à 4ª, 5ª e 6ª Varas Cíveis de Porto Velho por um motivo: são de minha atribuição acompanhar os processos que envolvem vulneráveis nesse espaço. Dos 166 processos que tramitaram no ano de 2019 (processos ativos e baixados), a Defensoria Pública só foi intimada para participar na qualidade de *custos vulnerabilis* em apenas dois deles (autos de número 7014999-22.2015.8.22.0001 e 7003621-69.2015.8.22.0001, ambos em trâmite na 4ª Vara Cível de Porto Velho). Nos anos anteriores não fui intimado de nenhum processo para atuar nestas condições. Não há como afirmar que não existiam outros que também demandariam a atuação da Defensoria Pública, pois os dados não são acessíveis e não se prestam a isso. E esse foi um dos motivos pelo qual foi necessário transformar este trabalho em uma pesquisa qualitativa.

A falta de aplicação por parte dos julgadores da previsão legal da necessidade de participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* também dificulta a atuação da instituição e compromete o direito dos vulneráveis. Um sistema de acesso público, no qual a Defensoria Pública pudesse identificar

os processos em trâmite no judiciário com as características que demandem a sua presença interventiva, poderia minorar os efeitos dessa prática.

Não adianta pensar que se os vulneráveis quisessem, teriam procurado a Defensoria Pública, pois essa é uma realidade ainda distante. Como já explicado quando analisadas as ondas renovatórias do acesso à justiça, há um déficit de conhecimento da população sobre os seus direitos. Portanto, muitas vezes sequer sabem que poderiam procurar a Defensoria Pública para amplificar a sua voz e garantir que a coletividade esteja representada nos processos.

A consequência da baixa tessitura entre a falta de conhecimento dos direitos pela população atingida, a não intimação da Defensoria Pública determinada pelo julgador do processo ao arrepio do sistema de defesa de direitos e a impossibilidade da Defensoria Pública identificar os processos em que sua atuação como interveniente democrática seria possível, influencia diretamente na promoção e defesa dos Direitos Humanos das pessoas vulneráveis envolvidas.

O processo analisado neste trabalho comprova: a Defensoria Pública não foi intimada pelo judiciário para participar do processo e só atuou em razão de ter sido procurada por alguns moradores. Foi, então, a atuação da instituição que garantiu que o despejo não acontecesse e a dignidade das pessoas, apesar do acordo formulado ao final, ficasse preservada.

Institucionalizar a prática de participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é a forma mais democrática e justa de amplificar o debate e a legitimidade das decisões. Ela, nesta qualidade, defenderá a própria justeza do processo; é uma forma de superar um obstáculo e permitir a participação da instituição que defende os cidadãos no exercício participativo da tomada de decisão; é permitir que o cidadão vulnerável tenha acesso à ordem jurídica justa.

Quando os julgadores se derem conta da quantidade de injustiças que são praticadas em prol da defesa de um privilégio, do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia (e à dignidade), talvez os mais vulneráveis tenham a chance de ter os seus processos analisados por julgadores que já enxerguem a realidade do jeito que ela deve ser: com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de Direitos Humanos no centro do sistema jurídico e irradiando efeitos na vida de todas as pessoas.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

As propostas aqui apresentadas são orientações para que os órgãos públicos e poderes constituídos possam, dentro de uma conjugação de esforços, realizar atuação que não viole nenhum dos direitos dos envolvidos no processo. As recomendações são divididas em relação ao órgão a que são dirigidas e contam com uma breve explicação.

### 4.1. Recomendações ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

Como o conflito se instala dentro de um processo e a violação dos Direitos Humanos dos envolvidos tem a sua origem ali, a maioria das recomendações é dirigida ao Tribunal de Justiça, elencadas abaixo. Isso não representa uma afirmação de que o serviço prestado aos jurisdicionados seja ruim, mas aponta direções a serem seguidas de forma a melhorar e implantar a atuação do poder.

- a) Adaptar as salas de audiência ou realizar as solenidades em outro local;
- b) Avaliar a detidamente a caracterização da função social da propriedade;
- c) Adotar as orientações do Comentário Geral nº 07 do *Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU* (ONU, 2018) com condição prévia para realização do despejo forçado e difundir as *100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008);
- d) Realizar audiência de conciliação/mediação antes de efetivar a ordem judicial;
- e) Instituir a obrigação de o julgador realizar inspeção judicial em todos os processos nos quais existe conflito coletivo pela posse da terra, possibilitando o acompanhamento das partes à diligência;
- f) Determinar a intimação da Defensoria Pública para atuar como interveniente *custos vulnerabilis*;
- g) Determinar a intimação do Ministério Público para intervir no feito;

- h) Fundamentar as decisões de forma a explicitar a ausência de prejuízo à defesa dos direitos garantidos pelos tratados internacionais de direitos humanos;
- i) Condicionar a execução da ordem de remoção à oferta de atendimento habitacional por meio das Secretarias Municipal e Estadual de Assistência Social;
- j) Criar órgão na estrutura do Tribunal para monitorar a situação dos conflitos fundiários e prevenir os conflitos;
- k) Criar possibilidade de aferir o grau de satisfação dos jurisdicionados em relação às decisões proferidas;
- l) Criar base de dados para pesquisa e mapeamento dos conflitos;
- m) Criar Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse - GAORP.

#### 4.2. Recomendações à Defensoria Pública do Estado de Rondônia

Como existem muitos processos judicializados que demandam uma atuação especializada da Defensoria Pública, é necessário criar um Núcleo permanente e especializado em questões fundiárias e de habitação.

Este núcleo deve ser dotado de perenidade, sendo que sua existência independa da vontade do gestor. Dentre as funções que ele deve desenvolver, está a de auxiliar os Defensores Públicos em demandas onde seja identificado a violação ao direito à moradia digna e à cidade.

Também deve ser recomendado à Defensoria Pública que adote procedimento inicial de atendimento com a identificação dos seguintes dados<sup>8</sup>:

- a) Há quanto tempo a comunidade existe?
- b) As pessoas que estão lá hoje, estão, em média, há quanto tempo?
- c) Há grupo de moradores mais antigo?
- d) Os moradores mais recentes estão lá há quanto tempo?
- e) As casas são de madeira ou alvenaria?
- f) Existe o fornecimento de água, energia elétrica e telefone regularizadas?

---

<sup>8</sup> As perguntas foram extraídas e adaptadas do Guia de Atuação Processual nos Conflitos Fundiários do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo, disponível em [https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia\\_atuacao\\_Nucleo\\_Especializado\\_de\\_Habitacao.pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia_atuacao_Nucleo_Especializado_de_Habitacao.pdf)

- g) As casas são individualizadas ou estão todas juntas de modo a não permitir a individualização?
- h) Sabe se a área é pública ou particular?
- i) Se pública, do Município ou do Estado?
- j) Se particular, é de pessoa física ou jurídica?
- k) Se de pessoa jurídica, qual sua natureza?
- l) Alguém já recebeu alguma intimação/notificação do fórum? Quando? (se sim, pedir a cópia)
- m) Se houver processo judicial, vale perguntar se há advogado atuando em favor da comunidade, ou parte dela.
- n) A prefeitura tem procurado os moradores? Se sim, desde quando? Alguma casa foi marcada? Foi feito cadastro dos moradores? Alega-se risco? Alguém recebeu alguma notificação da prefeitura pedindo para desocupar a área ou o pedido foi apenas verbal? (se houver notificação, pedir cópia);
- o) Há associação de moradores constituída? Positiva a resposta, essa associação fez listagem ou cadastro das famílias da comunidade?
- p) Quais são os objetivos da comunidade? Como a comunidade deseja ver o seu direito habitacional atendido?
- q) A área é de risco?
- r) A área está localizada em área de preservação ambiental?
- s) Na comunidade, existem moradores em situação de maior vulnerabilidade? (pessoas com deficiência, doentes crônicos, mães solteiras sem renda)

Por fim, deve ser recomendado aos membros da instituição que privilegiem o acesso ao Sistema Interamericano de proteção e defesa de Direitos Humanos.

#### 4.3. Recomendações ao Ministério Público do Estado de Rondônia

O Código de Processo Civil, em seu artigo 178, III, determina que o Ministério Público intervenha como fiscal da lei nos casos que envolvam litígios coletivos pela posse da terra (BRASIL, 2015). Mas a atuação passa pelo crivo de cada membro da instituição, sob escudo de uma normativa interna. Portanto,

é imperioso rever a normativa interna que disciplina a atuação do Ministério Público nos processos cíveis para determinar a atuação da instituição nos processos nos quais existam conflitos coletivos pela posse de terra.

#### 4.4. Recomendações ao Estado de Rondônia

Determinar que a Secretaria de Estado de Segurança Pública crie um plano de atuação que privilegie a doutrina da gestão negociada, incluindo as seguintes providências:

- a) Proibição de porte de arma de fogo, inclusive não letais ou com munição de elastômero, pela força policial que participa da ordem, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiros para afastar grave risco de morte;
- b) Identificar todos os policiais atuando no cumprimento da ordem com nome completo e patente de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância (exemplo, numeração no capacete);
- c) Indicar negociador civil que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo entre líder dos ocupantes e comando policial;
- d) Comunicar a decisão administrativa de encerramento das negociações, tomada pelo comandante da força policial responsável pela operação de policiamento, por meio que permita a compreensão imediata da ordem (exemplo: megafone ou carro de som), conferindo tempo razoável para sua compreensão e acatamento;
- e) Abstenção de utilização de gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral em qualquer hipótese;
- f) Determinar que tropa de choque da força policial permanecesse fora da vista dos ocupantes, só podendo atuar após a decisão mencionada no item “d” acima.

O Estado de Rondônia também deve criar, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social, programa assistencial para lidar com as situações “pós desocupação”, promovendo o alojamento adequado das pessoas, criando programa de aluguel social e dando suporte psicológico para os afetados.



## APÊNDICES

### **APÊNDICE A – Sugestão de minuta para o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia para instituir o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP)**

PORTARIA Nº /2021

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA (TJRO), no uso de suas atribuições legais e

#### CONSIDERANDO:

- A multiplicação de conflitos fundiários, urbanos e rurais, no Estado, refletidos nas inúmeras ações de reintegrações de posse ajuizadas;
- O impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos;
- A necessidade de procedimentos específicos, construídos de maneira consensual pelos atores institucionais envolvidos, para o tratamento uniforme de tais controvérsias, com vistas à obtenção de resultados eficazes e da maneira que se mostrar menos onerosa às partes,

#### RESOLVE:

Art. 1º - Instituir o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para apoio administrativo no cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, com as novas diretrizes estabelecidas nesta Portaria.

Parágrafo único: O GAORP terá atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosa possível às partes envolvidas, com efetivo apoio a estas oferecido, bem como

ao magistrado responsável pelo respectivo processo, em tudo o que for necessário.

Art. 2º - O GAORP será composto pelo Juiz Assessor da Presidência designado, que o coordenará, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e por representantes convidados das esferas Federal, Estadual e Municipal, indicados por seus respectivos órgãos, que serão designados por portaria específica.

§ 1º - Os representantes de que trata o artigo 2º serão indicados da seguinte forma:

ESFERA FEDERAL:

I – Um representante da Secretaria de Governo da Presidência da República;

II – Um representante do Ministério das Cidades;

ESFERA ESTADUAL:

I – Um membro do Ministério Público do Estado;

II – Um membro da Defensoria Pública do Estado;

III - Um representante da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado;

IV – Um representante da Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania;

V – Um Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado;

VI – Um Delegado da última classe da carreira representante da Delegacia Geral de Polícia;

VII – Um representante da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social;

VIII – Um representante da Secretaria de Justiça

IX – Um representante da Secretaria de Segurança e da Defesa da Cidadania;

X – Um representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado;

XI – Um representante da Procuradoria Geral do Estado;

#### ESFERA MUNICIPAL:

I - Um representante da Secretaria Municipal de Governo;

II – Um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;

III – Um representante da Procuradoria Geral do Município;

IV – Um representante da Secretaria Municipal da Habitação;

§ 2º - Tratando-se de ações que tramitam nas comarcas do interior do Estado de Rondônia, deverão ser convidadas as autoridades municipais locais que representem as secretarias acima mencionadas ou órgãos equivalentes.

§ 3º – Outros representantes das esferas dos Governos Federal, Estadual e Municipal, além de especialistas independentes, poderão ser convidados pelo coordenador do GAORP para discussão de temas específicos.

Art. 3º - O GAORP terá atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse e intervirá mediante solicitação do magistrado condutor do processo ou de eventual determinação de instância superior, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial.

Parágrafo único. Após o acolhimento da solicitação, ou da determinação de instância superior, mencionada no caput deste artigo, os autos serão encaminhados ao GAORP, sem a iminência de cumprimento de ordem liminar, contendo o resumo do processo, com a indicação das principais decisões e respectivas folhas, além das seguintes informações: número do feito, partes e seus advogados (com telefones e e-mails), quantidade aproximada de ocupantes e características da área ocupada, datas da ocupação, ordem de reintegração de posse e previsão de sua efetivação, entre outros informes que o magistrado entenda que sejam necessários.

Art. 4º - O GAORP, convidando as partes e seus advogados, reunir-se-á com o intuito de buscar a conciliação entre as partes e, não sendo possível, construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência

§1º. As reuniões, sempre que possível, serão realizadas com a presença do magistrado da causa.

§2º. Eventuais acordos decorrentes da reunião serão reduzidos a termo e submetidos à apreciação do magistrado da causa.

§3º. O GAORP reunir-se-á quinzenalmente, nas 1ª e 3ª quartas feiras do mês, às 15 horas, na sede do Tribunal de Justiça, para desenvolver o seu trabalho, tratando dos assuntos de sua atribuição, ou, excepcionalmente, em outra data e horário, mediante convocação extraordinária, em casos de urgência.

§4º – A matéria objeto das reuniões poderá abranger também Comarcas do interior do Estado de São Paulo, quando então, os representantes do Município onde será realizada a diligência de alta complexidade, serão acionados pelo órgão de assessoramento do GPGRC, solicitando as suas presenças.

Art. 5º - Fica designada a Secretaria do Núcleo Permanente de Resolução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça como secretaria de apoio ao GAORP.

Art. 6º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE. PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Porto Velho, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Desembargador \_\_\_\_\_  
Presidente do Tribunal de Justiça

