

Terra de Direitos

# DESPEJOS E O SISTEMA DE JUSTIÇA: .....

**violações de direitos  
humanos no tratamento  
de conflitos fundiários**

.....  
Análise do uso da Resolução nº 10/2018  
do Conselho Nacional de Direitos Humanos

**Realização:** Terra de Direitos

**Coordenação:** Daisy Ribeiro

**Supervisão:** Darci Frigo, Élda Lauris

**Pesquisadora:** Julia Moro Bonnet

**Processamento e visualização de dados:**

André Gustavo da Rosa Ribeiro

**Autores:** Daisy Ribeiro, Yuri Costa, Márcio Alan Menezes Moreira, Cecília Paiva, Pedro Rennó, Julia Ávila Franzoni, Larissa Batista Franco, Rayane da Silva Mello

**Colaboração:** Lizely Roberta Borges, Naiara Andreoli Bittencourt e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino

**Entrevistas:** Ayala Ferreira, Vercilene Dias, Benedito Barbosa,

**Projeto gráfico:** Ana Luisa Dibiasi

**Revisão:** Silmara Krainer Vitta

**Realização:**

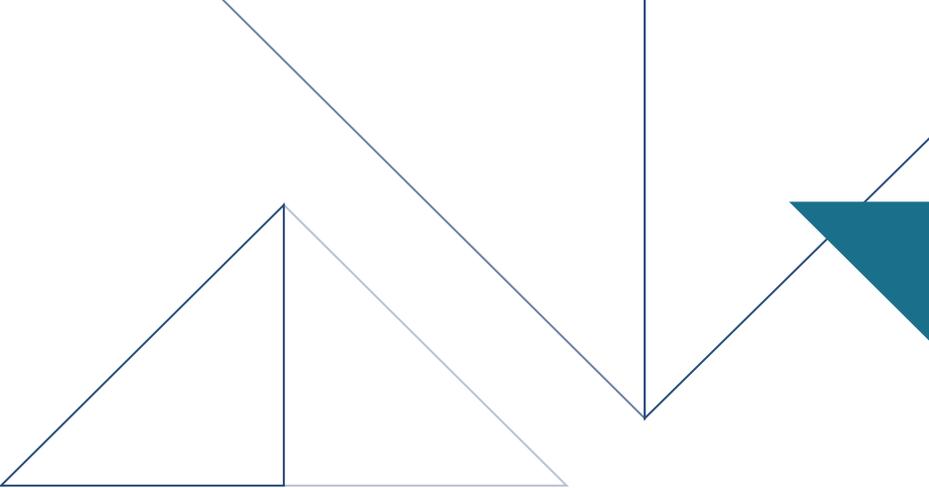


**Apoio:**

**Brot**  
für die Welt



**FORD**  
FOUNDATION



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Despejos e o sistema de justiça [livro eletrônico] : violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários : análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos / organização Terra de Direitos ; coordenação Daisy Ribeiro. -- 1. ed. -- Curitiba, PR : Terra de Direitos, 2022.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-992541-9-2

1. Conflitos fundiários 2. Conselho Nacional de Direitos Humanos 3. Despejo - Brasil 4. Despejo - Jurisprudência - Brasil 5. Despejo - Leis e legislação - Brasil 6. Direitos humanos I. Terra de Direitos. II. Ribeiro, Daisy.

22-113192

CDU-347.922:347.453.038(81)(094)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Leis : Ação de despejo : Processo civil  
347.922:347.453.038(81)(094)

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
1.1 Conceitos utilizados	6
1.2 Histórico de construção da Resolução nº 10/2018 pelo CNDH	7
1.3 Novo contexto: pandemia de Covid-19 e seus impactos na pesquisa e no tratamento dos despejos	12
1.4 Conhecendo a Resolução	18
1.5 A Resolução nº 10/2018 e a missão histórica do CNDH - Yuri Costa	21
<b>2. PESQUISA</b>	<b>27</b>
2.1 Metodologia	27
2.2 Decisões judiciais	28
a) Abrangência da pesquisa	28
b) Considerações metodológicas	29
c) Resultados	30
d) Conclusões	42
2.3 Normativas	44
a) Normativas de política judiciária	44
b) Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça	45
c) Normativas de órgãos do Executivo, Legislativo e conselhos participativos	49
2.4 Outros usos: pedidos de providências e publicações	52
a) Pedidos de providências	52
b) Publicações	54
<b>3. REFLEXÕES DE CONVIDADOS(AS)</b>	<b>56</b>
3.1 O uso da Res. 10/2018 do CNDH na perspectiva da assessoria jurídica popular - Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, Márcio Alan Menezes Moreira e Cecília Paiva	56
3.2 A força normativa da Resolução nº 10 de 2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia - Julia Ávila Franzoni, Larissa Batista Franco e Rayane da Silva Mello	61
3.3 A Resolução nº 10/2018 do CNDH: um projeto aberto de educação em direitos - Pedro Rennó	66
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>69</b>
<b>5. ANEXOS</b>	<b>70</b>
Resolução CNDH nº 10, de 17 de outubro de 2018	71
Recomendação CNJ nº 90, de 02 de março de 2021	84
Resolução CNDH nº 17, de 06 de agosto de 2021	87

# Apresentação

---

A desigualdade de acesso aos direitos à terra, território e moradia atravessa a história do Brasil e permanece como problema central ainda hoje. Uma de suas facetas violentas é a realização de despejos forçados, que priva as populações de baixa renda do campo e da cidade de uma necessidade fundamental à vida humana digna: a moradia. Os despejos prejudicam também o acesso dessas pessoas a uma gama de outros direitos, como saúde, alimentação, educação, trabalho e segurança, com agravado prejuízo a crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e outros. Mais ainda, submete pessoas à violência frequente e brutal das forças de segurança públicas ou de ações ilegais privadas.

A despeito das promessas constitucionais de superação da desigualdade, o cenário tem se agravado nos últimos anos, devido às ações governamentais de austeridade, fechamento dos espaços de diálogo com movimentos sociais e o desmonte e paralisação de políticas públicas centrais – como reforma agrária, habitação e regularização fundiária de interesse social, e titulação de territórios indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais. Em contexto de crise – econômica, social e sanitária, como a pandemia de Covid-19 – quem sofre os piores impactos são as populações mais pobres, as quais estão sob desigual ameaça de despejo e perda de suas moradias, terras e territórios.

Diante das ameaças de despejos, a observância pelos órgãos e poderes do Estado aos padrões de direitos humanos registrados na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) é essencial para que se evitem graves violações a populações vulnerabilizadas. Sua aplicação é inclusive indicada pela Recomendação nº 90/2021, do Conselho Nacional de Justiça.

A normativa aprovada em 2018 pelo CNDH incorpora elementos de documentos nacionais e internacionais sobre o tema das remoções e a expertise de atores especializados, a partir de diálogos estabelecidos com movimentos sociais, organizações da sociedade civil, atores do sistema de justiça, academia e associações profissionais, a fim de contemplar a diversidade de contextos de conflitos fundiários coletivos por todo o Brasil.

Nesta publicação, elaborada pela Terra de Direitos, é apresentado um panorama de construção e aplicação da Resolução nº 10/2018, por meio de pesquisa que traz um levantamento de decisões judiciais e outros documentos e normativas expedidos, o que teve importante contribuição de conselheiras(os) e equipe do CNDH e de todas as pessoas que compartilharam casos e documentos para serem analisados.

Conta, ainda, com reflexões trazidas pelo presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos em 2021, o defensor público federal Yuri Costa; pelo Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, por Cecília Paiva e Márcio Alan Menezes Moreira; pelo defensor público federal Pedro Rennó; pela professora de Direito da UFRJ Julia Ávila Franzoni e demais integrantes do grupo Labá - Direito, Espaço & Política, Larissa Batista Franco e Rayane da Silva Mello.

O livro é dirigido especialmente a organizações sociais e movimentos populares de defesa de direitos, integrantes do sistema de justiça e pesquisadoras(es).

***Desejamos uma boa leitura.***

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Conceitos utilizados

---

É importante apresentar conceitos que são citados frequentemente ao longo deste livro, delineando os significados empregados e as escolhas feitas quanto à linguagem.

### **Despejos ou remoções?**

---

Neste livro, usamos os termos despejos e remoções como sinônimos. O termo “remoções” é utilizado largamente no âmbito acadêmico e dialoga com o direito internacional dos direitos humanos. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral nº 7 (1997) ao Pidesc, quanto ao direito à moradia adequada, assim define o que seriam despejos ou remoções forçadas (*forced evictions*).

(...) a remoção permanente ou temporária, contra sua vontade, de indivíduos, famílias e/ou comunidades, dos seus lares e/ou terras que ocupem, sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole, nem permitir seu acesso a estes. (tradução livre).

Já o termo coloquial para se referir às remoções é “despejos”. Um exemplo desse uso é a Campanha Despejo Zero, que denuncia as diversas formas de remoção coletiva. Isso pode gerar uma confusão inicial para alguns

juristas, que associam “despejo” à “ação de despejo” das relações de aluguel.

A Resolução nº 10/2018 do CNDH, por sua vez, menciona os “despejos e deslocamentos forçados”. Dessa forma, embora utilize o sentido coloquial, não deixa dúvidas semânticas sobre sua ampla abrangência.

### **Conflitos fundiários**

---

A Resolução nº 10/2018, em seu art. 1º, afirma que seu conteúdo se destina aos agentes e instituições estatais nos casos de:

conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

Observa-se que essa definição se inspira na Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades, que assim define conflito fundiário urbano, em seu artigo 3º, inciso 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.

Contudo, a Resolução nº 10/2018 reforça sua ampla abrangência ao incluir os conflitos sobre o uso, posse ou propriedade tanto de imóveis urbanos quanto rurais e, ainda, ao exemplificar alguns dos diversos grupos que demandam proteção especial do Estado.

## 1.2 Histórico de construção da Resolução nº 10/2018 pelo CNDH

---

*Conhecer os passos que levaram à criação da resolução pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos nos ajuda a compreender as necessidades desse período histórico do cenário brasileiro. Por isso, convidamos você que nos lê a acompanhar essa trajetória.*

O ano de 2017 foi marcado pelo aumento da violência no campo no Brasil, com crescimento significativo do número de assassinatos, tentativas de assassinato, ameaças de morte, torturas e um número estarrecedor de cinco massacres no campo. Um desses, o de Pau D'Arco, na Fazenda Santa Lúcia, no Pará, vitimou dez trabalhadores rurais. A agudização dos conflitos restou visível: segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, 2017 teve 73 vítimas de assassinatos por conflitos do campo, o que representou o maior número desde 2003<sup>1</sup>. Em 2016, o Co-

mitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, em seu dossiê "Vidas em Luta", já identificara que 66 defensoras e defensores de direitos humanos haviam sido assassinados no país naquele ano e ao menos outros 64 foram criminalizados, atacados ou ameaçados<sup>2</sup>. Levantamento da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e da Terra de Direitos apontou um drástico aumento de 350% no tocante à violência contra lideranças quilombolas no período de 2016 para 2017<sup>3</sup>.

---

**1** COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CPT. Conflitos no Campo – Brasil 2017. CPT Nacional – Brasil, 2017.

**2** COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. VIDAS EM LUTA: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

**3** COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ; TERRA DE DIREITOS. Racismo e violência contra quilombos no Brasil. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

No meio urbano, além dos despejos, observaram-se episódios marcantes de criminalização de defensoras(es) de direitos humanos, como lideranças sociais e advogados(as) populares. Paralelamente, uma política crescente de austeridade no tocante a políticas sociais impactou diretamente o cenário de conflitos fundiários, pois as políticas públicas – de titulação territorial, reforma agrária, regularização fundiária ou produção habitacional – desempenham um papel central tanto na prevenção quanto na solução pacífica de conflitos fundiários coletivos.

Esse cenário demandou maior atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que inclusive realizou uma missão emergencial em Pau D'Arco, no Pará, após o massacre de trabalhadores rurais ocorrido (2017). Após missão, e frente ao cenário de aumento dos conflitos e da violência, o CNDH criou, no mesmo ano, um grupo de trabalho para *“propor medidas que garantam os direitos humanos em conflitos coletivos possessórios rurais e urbanos”*.

Vale resgatar que as missões emergenciais do conselho buscam garantir que as violações de direitos humanos perpetradas sejam adequadamente investigadas pelos órgãos responsáveis, com a responsabilização dos atores envolvidos, garantia de medidas tanto de reparação às vítimas e prote-

ção das defensoras e defensores de direitos humanos como medidas de não repetição das violações.

O CNDH realizou missões em diversos casos de graves violações de direitos humanos relacionados à disputa pela posse do território, da terra e da moradia, com repercussão nacional, como a chacina de trabalhadores rurais em Conceição do Araguaia (1985); a demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol (1987); o massacre de Eldorado dos Carajás (1996); conflitos envolvendo o agronegócio em Formosa do Rio Preto, na Bahia (2019) e conflitos socioambientais nas comunidades caiçaras da Jureia, em São Paulo (2019)<sup>4</sup>. Portanto, quando o conselho determina a criação do grupo de trabalho, o faz com o acúmulo da experiência no tratamento de diversos casos de violações de direitos humanos em conflitos fundiários.

O grupo de trabalho reuniu-se pela primeira vez em 8 de agosto de 2017, com a participação de integrantes do CNDH e de diversas entidades, como Plataforma Dhesca, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Defensoria Pública da União, Secretaria de Direitos Humanos, Justiça Global, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Nacional do Ministério Público, Terra de Direitos, Associação Brasileira de Reforma Agrária, Confederação Nacional

---

<sup>4</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; RIBEIRO, Daisy. A luta dos movimentos sociais contra os despejos coletivos nas instituições judiciais: a Resolução 10 do CNDH e a promessa de mudança. In: Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 56, n. 3, p. 391-403, set/dez 2020.



dos Trabalhadores na Agricultura, Ministério Público do Estado do Paraná e Organização das Nações Unidas – Brasil<sup>5</sup>.

Ao avaliar os impactos decorrentes dos cortes de políticas públicas, o grupo identificou que importantes espaços de interlocução da sociedade civil com o Poder Público haviam sido extintos ou desativados na prática, como a Ouvidoria Agrária Nacional do Incra, a Comissão de Combate à Violência no Campo, o Fórum de Assuntos Fundiários do Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional das Cidades e outras iniciativas no Ministério das Cidades para mediar conflitos urbanos. Então, havia uma preocupante lacuna de espaços para denúncia de casos concretos, mediação e solução de conflitos fundiários, sejam agrários ou urbanos, assim como de discussão sobre questões estruturais sobre o tema.

Houve uma reflexão também sobre a recorrente falta de conhecimento e de aplicação, por parte do sistema de justiça – sobretudo da magistratura –, dos padrões nacionais e internacionais que regulam e orientam a atuação estatal e jurisdicional em conflitos fundiários e despejos. Isso contribuía para que frequentemente os despejos fossem aplicados pela magistratura como “soluções” nos casos, o que não resolve o conflito de fundo e ainda implica graves violações de direitos humanos de populações vulnerabilizadas.

O conselho então decidiu pela elaboração de uma resolução que orientasse o Estado, por seus diferentes órgãos e poderes, para a prevenção e a mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais. Foi estabelecido que o documento deveria incorporar os conteúdos das diferentes normativas nacionais e internacionais, as recomendações e orientações oriundas do próprio conselho, bem como de órgãos públicos e do sistema de justiça.

Para a elaboração, o grupo analisou moções proferidas nas conferências populares das cidades e outros espaços participativos. Igualmente, atentou sobre as avaliações dos desafios presentes nas experiências concretas de mediação em conflitos fundiários e as respectivas recomendações contidas na publicação da Terra de Direitos “Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos”, que, à época, havia sido recém-apresentada ao conselho. Também incluiu os elementos da proposta de recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público que dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários, em especial quanto aos princípios e procedimentos a guiar a atuação de promotores e procuradores (Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018, do CNMP).

---

**5** BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Ata da 1ª Reunião do grupo de trabalho para propor medidas que garantam os direitos humanos em conflitos coletivos possessórios rurais e urbanos, de 8 de agosto de 2017.

“ O Poder Executivo, que tem responsabilidade de realizar a reforma agrária, paralisou processos em via de negociação e imissão de posse para assentar famílias e a tarefa do Poder Judiciário tem sido a de dar direito de posse do proprietário. Vimos aumentar ações judiciais para despejar famílias que estavam acampadas há mais de dez anos. **Quando você olha este cenário você vê a importância de uma resolução que tenta minimamente olhar a situação daqueles e daquelas que estão em situação mais vulnerável.** ”

– Ayala Ferreira - Coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST)



Além de se debruçar sobre textos, o grupo ouviu atores relevantes para a temática, dentre movimentos sociais, organizações da sociedade civil, atores do sistema de justiça, academia e associações profissionais. Com isso, buscou-se contemplar a diversidade de situações enfrentadas no país, em suas diferentes regiões e formas de manifestação, a fim de ter uma perspectiva multifacetada na elaboração do documento.

Relevante destacar que, paralelamente, o conselho continuava atendendo às diversas denúncias dos movimentos sociais e entidades acerca do aumento da violência no campo. Diante do aumento de casos, em 31 de janeiro de 2018, publica nota alertando para o crescimento da violência contra defensoras e defensores de direitos humanos, especialmente vinculada a conflitos fundiários, contra povos indígenas e para a quantidade de chacinas ocorridas em 2017, com execuções em Colniza/MT (nove trabalhadores), Pau D'arco/PA (nove trabalhadores e uma trabalhadora) e Vilhena/RO (três trabalhadores). Ressaltou igualmente que:

O ano de 2018 começa com o assassinato de dois defensores de direitos humanos (execuções ocorridas em Anapu/PA e Iramaia/BA), o assassinato de dois professores indígenas (mortos a pauladas, em Penha/SC, e por apedrejamento, em Confresa/MT), além de um atentado por arma de fogo contra um indígena Munduruku em Itaituba/PA. São casos que apontam para um quadro gravíssimo de violência que requer urgente e necessária proteção e garantia dos direitos humanos.<sup>6</sup>

A temática dos despejos ganhou mais evidência pela realização da 7ª Sessão do Tribunal Internacional de Despejos, ocorrida no Fórum Social Mundial em Salvador – BA, de 12 a 17 de março de 2018. Foi no âmbito do Fórum Social Mundial, em 16 de março, que ocorreu uma das reuniões presenciais do grupo de trabalho responsável pelo diálogo sobre os trabalhos desempenhados e encaminhamentos finais. Em agosto de 2018, o grupo novamente se reúne, em Brasília, para tratar da minuta da resolução, que vinha sendo aprimorada. Após esse intenso trabalho, foi aprovada, pela plenária do Conselho Nacional de Direitos Humanos, em sua 41ª Reunião Ordinária, a Resolução nº 10, que

<sup>6</sup> [Nota pública sobre o aumento da violência em conflitos no campo](#), 31/01/2018.

*“dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos”, em 17 de outubro de 2018.*

Muitas incidências se seguiram – e continuam ocorrendo – a esse processo de elaboração e aprovação, a fim de dar efetividade

à normativa do CNDH na prevenção de violações de direitos humanos no tratamento dos conflitos fundiários, sobretudo ante um cenário cada vez mais desafiador para aqueles que defendem direitos humanos. Abordaremos algumas dessas iniciativas indiretamente ao longo do livro.

## Contexto de elaboração da Resolução nº 10/2018 CNDH



### 1.3 Novo contexto: pandemia de Covid-19 e seus impactos na pesquisa e no tratamento dos despejos

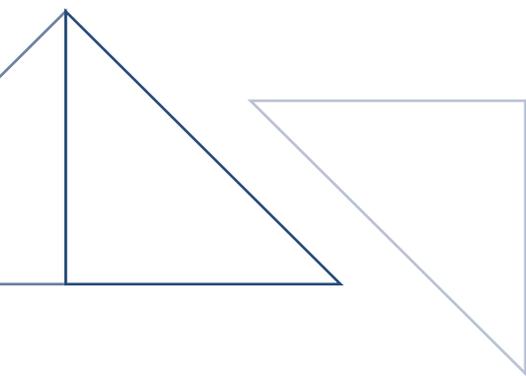
---

Um aspecto que marcou a própria pesquisa foi a alteração da difusão da Resolução nº 10 num espaço significativamente curto de tempo. Os resultados iniciais da pesquisa, obtidos em fevereiro e março de 2020, mostravam que ela era utilizada de maneira muito incipiente pelo sistema de justiça, pois havia pouquíssimos julgados que a mencionavam explicitamente<sup>7</sup>. O uso aparecia, quando muito, em peças da assessoria jurídica popular ou das Defensorias Públicas.

Porém, com a pandemia do coronavírus e a crise econômica, houve um agravamento da questão da moradia no país, que já sofria com a falta de políticas públicas nos últimos anos. Num cenário de múltiplas crises – de saúde, devido à pandemia de Covid-19, mas também econômica e social – a população brasileira de baixa renda sentiu os mais gra-

ves e desiguais impactos da falta de políticas públicas para garantia de renda, alimentação e moradia. Diante da falta de políticas emergenciais que dessem conta desse cenário, muitas pessoas não conseguiram mais pagar o aluguel e novas ocupações surgiram.

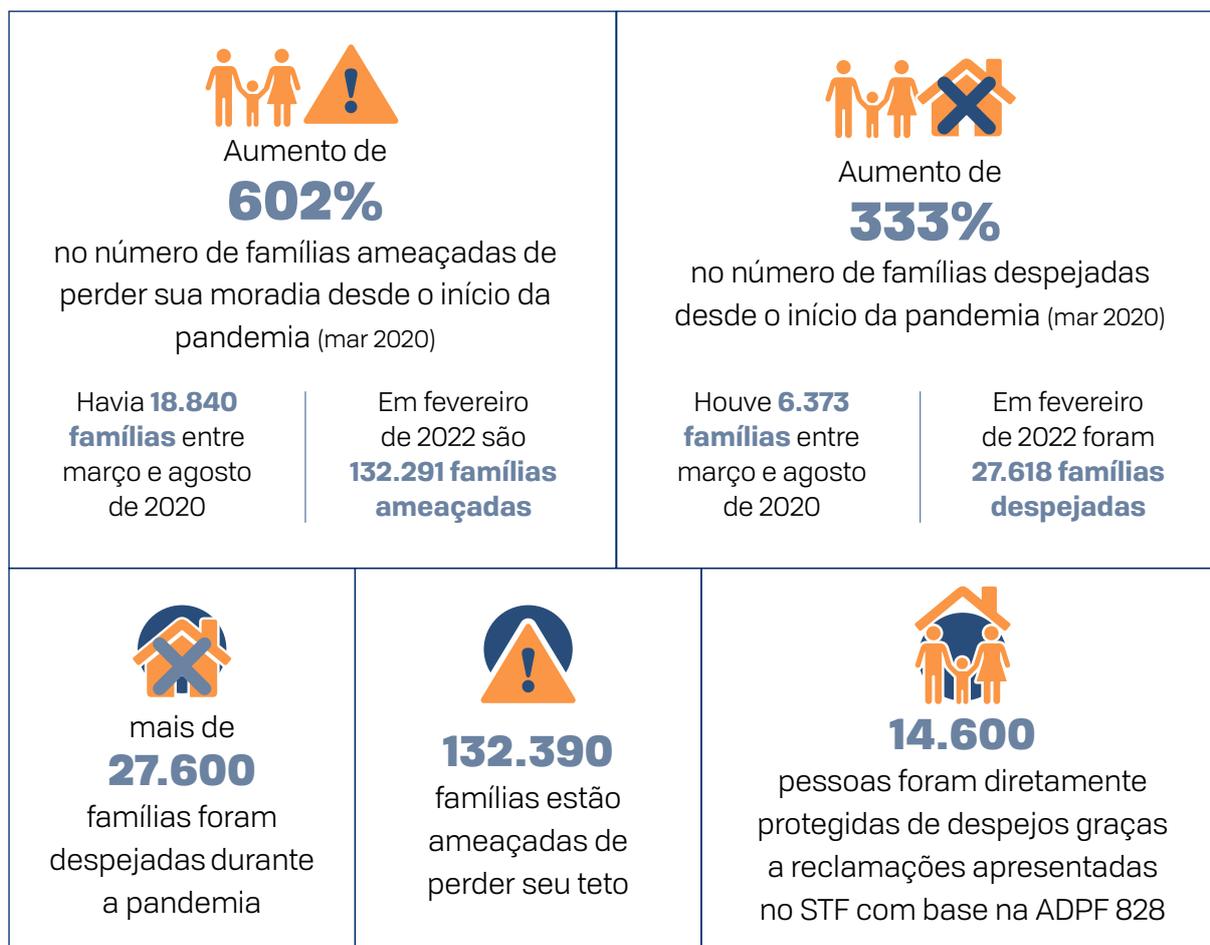
Os despejos aumentaram vertiginosamente. A Campanha Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade, ampla articulação criada em junho de 2020 para enfrentar esse cenário, conseguiu, a partir de mapeamento próprio, realizado com base em denúncias, registrar que, de março de 2020 a outubro de 2021, mais de 21.650 famílias sofreram remoções coletivas no Brasil. No mesmo período, a Campanha Despejo Zero identificou que mais de 123.153 famílias estavam sob ameaça de despejo.



---

<sup>7</sup> Ver TROMBINI, Maria Eugenia; RIBEIRO, Daisy. A luta dos movimentos sociais contra os despejos coletivos nas instituições judiciais: a Resolução 10 do CNDH e a promessa de mudança. In: Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 56, n. 3, p. 391-403, set/dez 2020.

## Dados Campanha Despejo Zero (fevereiro de 2022)



**Ainda segundo levantamento da Campanha Despejo Zero, aumentou em 654% o número de famílias ameaçadas de perder sua moradia no período de março de 2020 a outubro de 2021. No mesmo período, houve um aumento de 340% no número de famílias despejadas.** Milhares desses casos decorreram de decisões judiciais que ignoravam o cenário de crise de saúde e social. E diversas remoções ocorreram administrativamente, inclusive frequentemente sem qualquer possibilidade de defesa, levadas a cabo pela Administração Pública. Ao mesmo tempo, comunidades consolidadas e antigas se viram de repente sob ameaça de despejo ou sofrendo despejo, apesar das diversas recomendações na-

cionais e internacionais para que se ficasse em casa. A realização de remoções, individuais e coletivas, nesse contexto, agravaram a situação de calamidade sanitária e social, tendo ocorrido mesmo em meio aos índices mais graves de contágio e mortalidade.

Muitos alertaram, já no início da pandemia, para os impactos sociais e sanitários que a realização de um despejo gera, e da necessidade de se incorporar alguma forma de moratória quanto às remoções. Dentre eles, houve órgãos de direitos humanos, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos e a Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos, órgãos do sistema de justiça, como a Procuradoria Federal de Direitos do Cida-

dão e diversas Defensorias Públicas, e mesmo órgãos de classe e/ou de especialistas, a exemplo da nota conjunta do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA). Houve também diversos apelos internacionais de órgãos de proteção e garantia de direitos humanos, notadamente da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

Diversos movimentos sociais urbanos e rurais, advogadas(os) populares, defensoras(es) públicas(os), grupos de pesquisa e extensão e entidades de direitos humanos, direito à moradia, à terra e território, muitos deles organizados na Campanha Despejo Zero, buscaram a efetivação de moratórias locais e nacionais, bem como a suspensão de despejos nos casos concretos. Como consequência das disputas jurídicas e administrativas para reverter decisões determinando despejos, a Resolução nº 10 começou a ser mais manejada, tornando-se, se ainda não era, conteúdo padrão das petições e ofícios dos diversos núcleos das Defensorias Públicas e da Campanha Despejo Zero, assim como de organizações e movimentos integrantes.

A despeito de intensas mobilizações, 2020 não viu qualquer regulação em âmbito nacional na temática dos despejos coletivos. A suspensão temporária dos processos judiciais pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, depois, por iniciativas dos próprios tribunais, trouxe alguma medida de proteção, ao menos no período em que o sistema de jus-

tiça se adaptava para trabalhar em *home office*. Depois disso, contudo, vários despejos coletivos foram realizados, pondo tanto as famílias afetadas quanto os agentes envolvidos – oficiais de justiça, policiais militares, assistentes sociais, dentre outros – sob risco de saúde e de vida, gerando maior demanda de leitos nos hospitais.

O Projeto de Lei nº 827/2020 (“PL dos Despejos”, “PL Despejo Zero”) de abrangência nacional, apoiado pela Campanha Despejo, não avançou em 2020, a despeito de ter-lhe sido conferido o regime de urgência. Por parte do Executivo, o negacionismo marcou o período. Mesmo medidas basilares defendidas pelos órgãos internacionais de saúde, como o uso de máscaras, foram enfrentadas com oposição. Iniciativas para diminuir o impacto social do agravamento da crise econômica à população que sofreu com a perda de suas fontes de renda, como o auxílio emergencial, só avançaram graças à massiva mobilização popular e do campo progressista.

Mesmo a Lei nº 14.010/2020, formulada a pedido do ministro Dias Toffoli, a qual instituiu o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, que previu uma moratória – muito restrita e temporária – aos despejos por aluguel, sofreu veto presidencial nesse ponto. Embora o veto tenha sido derrubado pelo Congresso, o exemplo demonstra a atuação do Executivo contrária a qualquer medida, conquanto razoável, de proteção de vida e a

dignidade humana frente à pandemia, sob o manto da defesa irrestrita do direito de propriedade.

Quanto aos tribunais de justiça, foram poucos os que adotaram alguma medida institucional, destacando-se, nesse aspecto, o pioneirismo do Tribunal de Justiça do Paraná, que suspendeu o cumprimento de mandados que implicassem remoções de ocupações coletivas existentes anteriormente à pandemia, o que inclusive inspirou outras iniciativas. Outros encaminharam internamente os ofícios do CNDH<sup>8</sup> reforçando a necessidade de seu cumprimento, como o Tribunal de Justiça do Amapá, Tribunal de Justiça de Santa Catarina e Tribunal Regional Federal da 2ª Região, muitos deles com bons resultados.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão também solicitaram ao Conselho Nacional de Justiça que se manifestasse sobre a temática. Porém, à época, o CNJ apenas encaminhou aos tribunais o pedido de providências enviado por esses órgãos, que recomendavam a suspensão da realização de remoções.

A situação se altera em 23 de fevereiro de 2021, ocasião em que o plenário do CNJ apro-

vou, durante sua 325ª Sessão Ordinária, uma recomendação aos órgãos do Poder Judiciário para que tivessem cautela nas decisões envolvendo despejos e remoções coletivas durante a pandemia de Covid-19. A medida decorreu de proposta apresentada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) no âmbito do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, órgão criado em setembro de 2020 pela nova gestão do CNJ, liderada pelo ministro Luiz Fux.

A recomendação pede à magistratura que, durante a pandemia de Covid-19, *“avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolvem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica”*. A Recomendação nº 90/2021 do CNJ cita expressamente a Resolução nº 10, tanto na sua fundamentação geral quanto no seu segundo artigo:

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

---

**8** Em sua Resolução nº 11, de 19 de março de 2020, o CNDH: “Pede providências ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais que indiquem a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos em áreas urbanas e rurais como medida preventiva à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19”.

O contexto mais detalhado de formulação, aprovação e posterior uso da Recomendação nº 90/2021 você pode acompanhar no tópico 2.3 deste livro. É certo que ela cria importante normativa para orientação da atividade jurisdicional, reconhecendo como marcos de análise tanto a crise sanitária da Covid-19 e os riscos à saúde e à vida, de um lado, como, de outro, a vulnerabilidade social e econômica das famílias.

Embora extremamente importante, ante a ausência de força vinculante à recomendação quanto à suspensão de despejos, ainda assim várias remoções judiciais ocorreram. Assim, em abril de 2021, após grave remoção de famílias em ocupação urbana no Distrito Federal, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 sobre o tema. Houve forte incidência da Campanha Despejo Zero, inclusive com a propositura de diversos *amici curiae* para reforçar o pedido inicial e a atuação de conselhos de direitos humanos, dentre eles o CNDH. Em junho de 2021, o ministro Barroso emite decisão cautelar em que acolhe diversas fundamentações trazidas, reconhecendo a necessidade de medidas específicas ante a vulnerabilidade social e sanitária, e suspende por seis meses as remoções de ocupações prévias à pandemia, considerando o marco temporal de 20 de março de 2020, bem como determina a necessidade de garantia prévia de alternativa de moradia nos casos envolvendo remoção de ocupações posteriores não cobertas pela suspensão.

A aprovação, derrubada do veto e posterior promulgação da Lei nº 14.216/2021 (PL Despejos) em 8 de outubro de 2021, foi outro marco no avanço de normativas protetivas quanto aos despejos no contexto de múltiplas crises. A lei inova ao indicar parâmetros para quando houver um fim das suspensões processuais, indicando, em consonância com as próprias disposições do Código de Processo Civil, a obrigatoriedade de realização de audiência de mediação com a participação da Defensoria Pública e Ministério Público. Ainda, determina a realização de inspeção judicial, a fim de que a realidade social das famílias em ocupações seja observada em primeira mão pela(o) magistrada(o). Tais pontos, vale ressaltar, já estavam previstos na Resolução nº 10/2018 (art. 7, inciso IX, no tocante à audiência de mediação, e art. 7, inciso VIII, no tocante à inspeção judicial).

O saldo das mobilizações populares, aglutinadas na Campanha Despejo Zero, em torno de uma nova gramática de direitos no tema da moradia e das remoções, é, assim, positivo, pois obtém vitórias nos campos legislativo e judiciário que reconhecem:

- A sempre presente interligação do direito à moradia com o direito à saúde e à vida – que se agrava, mas não se restringe ao período da pandemia de Covid-19 –, também se verifica nas diversas doenças decorrentes da falta de moradia adequada, em que ausentes água potável encaixada e saneamento básico, por exemplo.

- A moradia como fundamento da dignidade humana e medida essencial a ser garantida para todas as famílias em situação de vulnerabilidade.

É nesse contexto de crise, portanto, que a Resolução nº 10/2018 ressurgiu com mais força nas disputas jurídicas e políticas em

torno da garantia de direitos de populações vulneráveis, para reconhecimento das obrigações estatais em prol do direito à moradia adequada, no campo e na cidade, como cerne para consecução dos demais direitos indispensáveis à cidadania, à dignidade e à vida.

## Pandemia e tratamento dos despejos no Brasil

**2020**

**Março de 2020**

Organização Mundial de Saúde (OMS) declara status de pandemia à contaminação de Covid-19

**Março e abril de 2020**

Projetos de lei são propostos na Câmara dos Deputados para suspensão dos despejos locatícios e do cumprimento de reintegrações de posse.

**Abril de 2020**

Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada expede notas de orientação aos estados sobre despejos e assentamentos informais no contexto da pandemia

**Junho de 2020**

Aprovada Lei do Regime Emergencial Transitório das Relações de Direito Privado (Lei 14.010/2020), que, dentre outros, suspendeu o despejo sumário por falta de pagamento de aluguel até outubro de 2020.

**Julho de 2020**

"Campanha Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade" é criada por mais de 100 entidades e movimentos sociais.

**Julho de 2020**

Relator da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia.

**Agosto de 2020**

Despejo no acampamento sem-terra Quilombo Campo Grande (MG), em meio à pandemia, é denunciado à ONU pela Campanha Despejo Zero. Relator pede explicações ao Estado brasileiro.

**Setembro de 2020**

Ajuizada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742 sobre direitos quilombolas no cenário da pandemia, com pedido de suspensão de remoção de quilombolas de seus territórios.

**Novembro de 2020**

Rearticulação da Comissão Permanente Direito à Cidade do CNDH pelas organizações movimentos sociais do campo e cidade

**Dezembro de 2020**

Comissão Interamericana de Direitos Humanos realiza audiência com Estado brasileiro sobre o despejo do acampamento Quilombo Campo Grande após denúncia realizada pelo MST

**Dezembro de 2020**

CNBB defende medidas contra o despejo de famílias durante a pandemia na reunião do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, do CNJ

**Dezembro de 2020**

Ajuizada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 769 questionando a paralisação da reforma agrária.

2021

### Fevereiro de 2021

CNJ aprova a Recomendação nº 90/2021, que indica cautela à magistratura em decisão que implique remoção de famílias vulnerabilizadas em meio à pandemia e orienta observação à Resolução nº 10/2018.

### Abril de 2021

Ajuizada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 no STF, sobre o tema dos despejos individuais e coletivos.

### Junho de 2021

Ministro Roberto Barroso, do STF, defere pedido cautelar na ADPF 828, suspendendo, por seis meses, a remoção de ocupações coletivas anteriores ao início da pandemia, bem como o despejo liminar de pessoas vulneráveis por falta de pagamento de aluguel. Ainda, condicionou a remoção de ocupações coletivas surgidas após o início da pandemia à garantia de alternativa adequada de moradia.

### Agosto de 2021

CNDH aprova a Resolução nº 17/2021, produto da Comissão de Direito à Cidade, que complementa a Resolução nº 10/2018, tratando especificamente das remoções administrativas.

### 7 de outubro de 2021

Aprovada a Lei nº 14.216/2021, que estabelece medidas em razão da pandemia, para suspender o cumprimento de medidas judiciais ou administrativas que resultem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245/1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias até dezembro de 2021.

### Dezembro de 2021

Plenário do STF mantém a decisão do ministro Barroso ao pedido cautelar feito pelo autor e diversos amici curiae, na ADPF 828, prorrogando a vigência da Lei nº 14.216/2021 até 31.03.2022 e reincluindo a proteção às comunidades rurais.

## 1.4 Conhecendo a Resolução

A Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos resgata diversos documentos jurídicos nacionais e internacionais para orientar a atuação estatal – jurisdicional e administrativa – na seara dos conflitos fun-

diários coletivos urbanos e rurais que impliquem remoção de grupos de **pessoas que, por condições de maior vulnerabilidade, demandam especial proteção do Estado (Capítulo I – Diretrizes Gerais).**



trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto

povos indígenas

comunidades quilombolas

povos e comunidades tradicionais

pessoas em situação de rua

atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

A premissa central da resolução é que a atividade estatal deve estar orientada para prevenir conflitos e buscar soluções garantidoras de direitos humanos quando os conflitos coletivos se instauram.

Portanto, um elemento importante da resolução diz respeito às medidas necessárias para prevenção de conflitos (**Capítulo II – Medidas de Prevenção**), a serem realizadas de maneira proativa pelo Estado para consecução dos fins constitucionais, como por exemplo a regularização fundiária de interesse social urbana e rural, a realização da reforma agrária, a demarcação de terras indígenas, a titulação de territórios quilombolas e o reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. A ausência dessas medidas, numa sociedade extremamente marcada pela desigualdade de acesso à terra urbana e rural como a brasileira, gera a ocorrência de disputas por terra.

Uma vez instaurado o conflito fundiário coletivo, se segue, geralmente, um conflito judicial, como uma ação possessória. Nesses casos, não é incomum haver uma decisão liminar – ou seja, antes mesmo da defesa dos réus – determinando o despejo dos ocupantes. Pela gravidade dos efeitos sociais desse tipo de decisão, há, na resolução, uma especificação dos deveres mínimos que recaem sobre a magistratura na análise de pedidos liminares nos casos de conflito fundiário

coletivo (**Capítulo III – Do Conflito Coletivo Judicializado**). De um lado, são trazidos elementos do próprio Código de Processo Civil, como a obrigatoriedade de intimação da Defensoria Pública, da intervenção do Ministério Público, da realização de audiência de justificação da posse e do incentivo à mediação. De outro, é ressaltado o dever de juízas(es) de analisar a função social da posse, considerar a dominialidade em combate à grilagem de terras e avaliar o impacto socioeconômico e ambiental da decisão, dentre outros.

A Resolução nº 10/2018 reafirma o dever do Estado em buscar uma solução garantidora de direitos humanos ao caso concreto (**Capítulo IV - Soluções Garantidoras de Direitos Humanos**). Para isso, devem ser consideradas todas as alternativas possíveis à remoção, priorizando-se a permanência, admitindo-se a remoção desde que aceita por negociação coletiva. As negociações devem envolver o Poder Público e pautar-se por garantir direitos humanos e não por operacionalizar o despejo. É essencial que se reconheça a situação de desigualdade entre as partes, ante sua vulnerabilidade social, e se garanta a efetiva participação dos ocupantes. Enquanto não houver solução, deve-se permitir sua permanência e regularização temporária, a fim de que o acesso aos demais direitos e serviços essenciais seja garantido.



Vê-se, portanto, que o despejo deve ser visto como medida de caráter excepcional (**Capítulo V – Da Excepcionalidade do despejo**). Isso significa dizer que remoções devem ocorrer apenas quando são a única medida capaz de garantir os direitos humanos. Ou seja, inverte-se a lógica tão frequente na resposta judicial às ações de reintegração de posse, mesmo aquelas que afetam dezenas de famílias, em que o despejo é a única e imediata resposta ao conflito. Afinal, a atuação do Estado, uma vez existente o conflito, deve ser a busca de soluções garantidoras

de direitos humanos.

Porém, quando cabível a remoção, é imprescindível a elaboração de Plano de Remoção (Art. 16) e Plano de Reassentamento (Art. 20), havendo diversas diretrizes para tanto, dentre elas a necessidade de participação dos atingidos e dos diversos órgãos públicos. Vale lembrar que, ecoando o direito internacional dos direitos humanos, em seu art. 14, § 1º, a resolução alerta os agentes e órgãos estatais que “os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem-teto, sem-terra e sem-território”.



**“ A marca das ações de despejos urbanos e rurais no Brasil deixa muitas cicatrizes pela violência, que é muito grande. Em geral, as guardas-municipais e a polícia militar, principalmente no campo, até segurança privada, as forças do Estado ou mesmo grupos privados, agem com extrema violência. A recomendação é não fazer o despejo, mas caso aconteça a reintegração a gente reivindica o reconhecimento e uso da resolução para estabelecer grau de civilidade no cumprimento da ordem. Quando envolve práticas de usos de força, ainda mais neste momento de recrudescimento da violência contra grupos mais vulneráveis – sem-terra, sem-teto, população negra, população em situação de rua, famílias sem-teto em situação de ocupação – em geral a violência é muito grande. Então a resolução estabelece um parâmetro de civilidade que pode diminuir os impactos tão traumáticos que se dão em um processo de reintegração de posse. ”**

– **Benedito Barbosa** - advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e coordenador da Central dos Movimentos Populares (CMP) em São Paulo

## 1.5 A Resolução nº 10/2018 e a missão histórica do CNDH

---

Yuri Costa<sup>9</sup>

A Resolução nº 10/2018 do CNDH, que trata de soluções garantidoras de direitos humanos em situações de conflitos fundiários coletivos, certamente se constitui como um dos mais relevantes instrumentos para defesa de direitos elaborados no Brasil nas últimas décadas. A construção do documento, a luta por sua afirmação e os seus usos pelo CNDH e por outras instituições representam alguns dos principais valores defendidos pelo conselho.

O fato da resolução ter sido proposta e construída fora das instituições do sistema de justiça e com evidente protagonismo da sociedade civil é elemento de destaque. O documento toca em pontos sensíveis e em demandas históricas relacionadas à Justiça no país, que nunca conseguiu dar uma resposta efetiva ao problema dos conflitos por moradia, terra e território no campo e na cidade. No entanto, apesar de ser um dos primeiros instrumentos jurídicos que organizou o adequado tratamento dos despejos coletivos sob a perspectiva dos direitos humanos, a Resolução nº 10/2018 somente agora, qua-

tro anos após sua publicação, começa mais concretamente a ser incorporada pelas instituições do Executivo e do Judiciário.

A relevância do tema nela tratado e, sobretudo, a persistência e coerência com a qual o CNDH tem encarado a efetividade do documento, bem refletem a finalidade para a qual o conselho foi constituído historicamente.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos é herdeiro do extinto Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que surgiu de um projeto legislativo de 1956, sugerido por deputados que se opunham à ditadura varguista do Estado Novo e suas reverberações. Sua proposta nasceu tendo como principal finalidade constituir um espaço institucional para a proteção de perseguidos políticos, sobretudo parlamentares e representantes da sociedade civil.

No entanto, apenas em março de 1964 houve a criação formal do CDDPH<sup>10</sup>. Suas atribuições, embora de forma mais tímida, lembram algumas das atuais funções do CNDH, consistindo em promover inquéritos, inves-

---

<sup>9</sup> Presidente do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2020/2021). Defensor público federal, titularizando a Defensoria Regional de Direitos Humanos no Maranhão. Vencedor do Prêmio Innovare. Doutor em História. Professor adjunto da Universidade Estadual do Maranhão. Autor de “Justiça infame: crime, escravidão e poder no Brasil imperial”.

<sup>10</sup> Em sua primeira formação, nos termos previstos pela Lei nº 4.319, 16 de março de 1964, o CDDPH era composto por nove membros: o ministro da Justiça, como presidente; o líder do governo no Senado Federal; o líder do governo da Câmara dos Deputados; dois membros do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; dois catedráticos de Direito Constitucional; o presidente da Associação Brasileira de Imprensa e o presidente da Associação Brasileira de Educação.

tigações e estudos para avaliar eficácia das normas que asseguram os direitos da pessoa humana e inscritos na Constituição Federal, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (1948). O alcance desses fins, tal como anunciado pela lei de criação do CDDPH, passava pelo incentivo à cooperação entre as esferas federal, estadual e local na promoção e defesa dos direitos humanos.

Cronologicamente, a criação do CDDPH praticamente coincide com o golpe militar de 31 de março de 1964, antecedendo a ruptura democrática em exatos quinze dias. Não por acaso, o CDDPH sentiu de imediato a instalação de um regime de exceção comprometido com práticas contrárias aos princípios defendidos pelo Conselho<sup>11</sup>.

O CDDPH iniciou concretamente seu funcionamento apenas em abril de 1979. De imediato, preencheram parte considerável da pauta denúncias de violação aos direitos humanos decorrentes das ações arbitrárias do regime ditatorial, a exemplo de torturas e maus tratos nas delegacias de polícia e assassinatos cometidos por grupos de extermínio. No entanto, até meados da década de 1980 não teve condições satisfatórias para fazer cumprir suas deliberações.

Foi o ano de 1986 que marcou de fato a periodicidade e a publicidade das reuniões do CDDPH. Sob o primeiro governo civil pós-ditadura, processos do contexto do regime militar foram reabertos e o conselho se tornou atuante. Exemplifica a nova fase o deslocamento do CDDPH a Conceição do Araguaia, no Pará, para apuração de denúncias de violações de direitos humanos no sul daquele estado. A presença do conselho numa área de violência rural sinalizou o empenho do Estado brasileiro na apuração e responsabilização de fazendeiros e agentes públicos envolvidos na facilitação de trabalho escravo e em assassinatos na região. Vários processos criminais voltaram a ser reabertos no Judiciário após a atuação do CDDPH. Por outro lado, a atuação no Araguaia inaugurou a relevante marca herdada pelo atual CNDH de preocupação com conflitos coletivos e com a violência no campo.

No governo Fernando Collor, houve um hiato na atuação do CDDPH entre março e dezembro de 1990, quando foi formalmente extinto. Reinstalado, desenvolveu suas reuniões de forma consistente, valorizando a criação de comissões especiais e sendo protagonista em casos emblemáticos, como o processo de demarcação das terras dos Yanomami e a ratificação pelo Brasil de instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos.

---

**11** O CDDPH demorou mais de quatro anos para realizar sua primeira reunião, ocorrida em setembro de 1968. Em verdade, nos primeiros vinte anos de funcionamento, teve reduzidas condições de cumprir os objetivos para os quais foi constituído, atuando em boa medida apenas de maneira formal, com previsão de sigilo de seus debates e sem capacidade consistente de atuar de forma independente. O auge da retaliação ao conselho veio quando, durante praticamente uma década (1969 e 1979), sequer houve reuniões do órgão.

O crescimento do CDDPH produziu o debate sobre a constituição de um órgão ainda mais forte, dinâmico e democrático, pautado na adequada participação social. A proposta foi iniciada em 1994 e assumiu a natureza de um Conselho Nacional de Direitos Humanos. O projeto legislativo, no entanto, levou duas décadas para chegar ao fim, culminando com a edição da Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. O contexto de amadurecimento e aprovação da proposta coincidiu com um período de afirmação do CDDPH como órgão decisivo na defesa dos direitos humanos e para a consolidação democrática no Brasil, dentre outros fatores por contribuir com o fortalecimento das organizações da sociedade civil.

No que se relaciona à Resolução nº 10/2018, objeto da presente publicação, pode-se dizer que o extinto CDDPH, sempre que teve oportunidade e autonomia para tal, soube eleger como prioridade a defesa dos direitos humanos em situações de conflitos fundiários coletivos. A apuração de chacinas no campo e nas cidades e a defesa do direito indígena ao território originariamente ocupado são parte do legado que a resolução em debate buscou aprimorar.

Da forma como prevista pela Lei nº 12.986/2014, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos por meio de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos, previs-

tos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

O CNDH desempenha sua missão institucional tendo como orientação os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípio de Paris), definidos pela Organização das Nações Unidas em 1992, marcados pelo pluralismo e pela autonomia do órgão.

É órgão colegiado de composição paritária. Possui como conselheiros e conselheiras onze representantes da sociedade civil e outros onze do Poder Público. A representação da sociedade civil é definida em assembleia das próprias entidades. O processo eleitoral se dá por meio da publicação de edital de convocação e realização de encontro nacional, onde são eleitas organizações de abrangência nacional e relevante atuação na defesa dos direitos humanos. As eleições visam dar representatividade de raça e etnia, de gênero e geracional, e definem nove organizações titulares para o mandato de dois anos, já que duas outras possuem assento permanente por determinação legal: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional dos Procuradores-gerais do Ministério Público dos Estados e da União.

A representação do Poder Público contempla instituições que atuam diretamente com direitos humanos, sendo duas delas instituições autônomas (Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal); além do

Conselho Nacional de Justiça (CNJ); órgãos do Poder Executivo (Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Polícia Federal); e do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Se as representações da sociedade civil são essenciais para conferir ao CNDH o necessário grau de participação social em seus debates e deliberações, as instituições do Poder Público contribuem decisivamente para garantia da sua não menos necessária musculatura institucional. A paridade prevista legalmente entre sociedade e Poder Público, projetada inclusive na alternância anual na presidência, fez cair por terra a representatividade majoritária do governo federal existente no extinto CDDPH, contribuindo para a democratização e para a autonomia política do CNDH.

No atual contexto, ganha destaque a estreita proximidade entre o CNDH e as instituições do sistema de justiça. Em verdade, levando em consideração a atual composição do conselho, pode-se falar não apenas em uma aproximação, mas numa concreta inte-

gração do órgão a tal sistema. Como acima destacado, hoje possui o CNDH, como conselheiras(os) permanentes, representações do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, da OAB e do Conselho Nacional dos Procuradores-gerais do Ministério Público dos Estados e da União. Tal composição facilita o diálogo e o pronto acionamento do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e advocacia na sua atuação.

O recente engajamento para a garantia da visibilidade e da aplicação da Resolução nº 10/2018 retrata a importância da parceria com as instituições do sistema de justiça e o quanto o conselho se constitui como campo privilegiado para essa articulação<sup>12</sup>.

Seguindo previsão do regimento interno, foi desenvolvido nos dois primeiros meses de 2021 amplo debate de construção do planejamento estratégico para o biênio que se iniciava, sendo suas diretrizes consolidadas em documento aprovado pelo plenário do CNDH<sup>13</sup>. A defesa da terra, do território e da moradia adquiriram lugar privilegiado nas metas, não coincidentemente por meio de

---

<sup>12</sup> Para aprofundamento da recente atuação do conselho na matéria, faço aqui o recorte do ano de 2021. Isso por três distintas razões: pelo fato desse ano concentrar o planejamento para o biênio 2021/2022; por estar na presidência do conselho nesse período e, ainda, por ele coincidir com a vital preocupação com a defesa de direitos humanos no contexto de pandemia pela Covid-19, que muito se relaciona com conflitos fundiários coletivos no campo e na cidade.

<sup>13</sup> [Prioridades estratégicas do CNDH para o biênio 2021-2022](#). Acesso em: 10 dez. 2021.

diretrizes levantadas pelas comissões permanentes mais diretamente relacionadas com conflitos fundiários no campo e na cidade<sup>14</sup>.

A efetivação dessas diretrizes, que em boa medida dão continuidade ao trabalho desenvolvido pelo CNDH em biênios anteriores, foi pensada estrategicamente por meio da provocação e da articulação com os tribunais de todo o país. O centro desse debate foi a Resolução nº 10/2018.

Em fevereiro de 2021, o CNJ deu forte impulso à institucionalização da resolução, consolidando-a como referência a todas(os) as(os) magistradas(os) e tribunais do país. A Recomendação nº 90/CNJ, publicada em 2 de março de 2021<sup>15</sup>, orientou expressamente que o Poder Judiciário verifique o cumprimento da Resolução nº 10/2018 em casos de despejo coletivo. Recomendou ainda que juízes e juízas avaliassem com cautela a determinação de despejos durante a pandemia de Covid-19. Por ocasião da sessão que

aprovou o documento, o presidente do CNJ, ministro Luiz Fux, destacou a vulnerabilidade das pessoas e famílias atingidas por despejos no contexto da crise sanitária, reforçando a importância da resolução do CNDH na prevenção e adequado tratamento em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, servindo como diretrizes gerais destinadas a agentes e instituições de Estado.

Valorizando a importante orientação do CNJ e o planejamento do CNDH para o biênio, em maio de 2021 todos os tribunais estaduais, federais e distrital foram oficiados pelo CNDH com orientação para ampliarem o conhecimento da resolução e para adotarem medidas efetivas no cumprimento do documento. Ao longo do ano, sob a coordenação das comissões permanentes que defendem os direitos humanos no campo e na cidade, foram realizadas doze reuniões com presidentes de tribunais de justiça e suas respectivas corregedorias<sup>16</sup>. O saldo desses

---

**14** Dentre as diretrizes apresentadas pela Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais, Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e Trabalhadoras(es) Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários: defesa do direito ao território para manutenção da vida e garantia de direitos humanos; retomada da demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas; retomada da reforma agrária; defesa dos direitos humanos em contraposição às violações de grandes empreendimentos; e segurança alimentar e soberania alimentar na pandemia com defesa da agroecologia. Já a Comissão Permanente Direito à Cidade apresentou os seguintes temas-chave: luta contra violações e despejos; e luta contra desmonte das políticas urbanas, considerando a transversalidade dos pontos na população majoritariamente feminina e preta das periferias.

**15** [Recomendação CNJ nº 90, de 2 de março de 2021](#). Acesso em: 10 dez. 2021.

**16** Eis a identificação das reuniões realizadas com os Tribunais de Justiça e suas respectivas datas: Acre (22 jul. 2021); Amapá (5 jul. 2021); Bahia (11 jun. 2021); Distrito Federal e Territórios (16 set. 2021); Maranhão (21 maio 2021); Mato Grosso (29 nov. 2021); Pará (13 jul. 2021); Paraíba (24 maio 2021); Piauí (24 maio 2021); Rio Grande do Sul (17 maio 2021); Santa Catarina (8 jun. 2021); Sergipe (31 maio 2021); e Tocantins (31 jun. 2021).

encontros, regra geral, foi bastante positivo, convertendo-se em novas reuniões que deram andamento às primeiras tratativas e em medidas concretas para ampliação da efetividade da resolução em questão.

Ao quadro de afirmação da Resolução nº 10 se somou outra relevante diretriz normatizada do CNDH aprovada em 2021: a Resolução nº 17, de 6 de agosto, que reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe de medidas preventivas e soluções garantidoras dos direitos humanos na matéria<sup>17</sup>. O documento, fruto de meses de debates ao longo de diferentes fóruns e articulações da sociedade civil, seguiu expressamente as diretrizes lançadas pela Resolução nº 10/2018, sendo construído em compatibilidade com ela e, de maneira similar, servindo de orientação para poderes públicos, Ministério Público e Defensorias, de modo que sejam respeitados padrões mínimos de direitos humanos, como o devido processo legal e mediação de conflitos, sempre com o propósito de evitar remoções administrativas.

Apesar do avanço quanto ao conhecimento e aplicação da Resolução nº 10/2018, os desafios para sua efetiva implementação permanecem robustos. Há, ainda, incontroversa resistência de instituições em efetivá-la, seja por conta da ignorância dos princípios e diretrizes internacionais em matéria de direitos humanos que lhe dão sustentação, seja pela escolha de apego a parâmetros bem mais formalistas e tradicionais no trato com a propriedade privada, criminalizando movimentos que buscam a justiça social no campo e na cidade. Apesar disso, o documento permanece vivo, atual e necessário.

Fruto dos mais justos e legítimos anseios da sociedade civil, a Resolução nº 10/2018 do CNDH precisa ser absorvida pelas instituições. Deve ser conhecida e reconhecida como uma das principais diretrizes para a defesa dos direitos humanos em um país marcado historicamente pela abissal desigualdade social e pela exclusão não menos violenta da maioria de sua população ao direito à terra, ao território e à moradia.

Brasília/DF, 10 de dezembro de 2021.

---

<sup>17</sup> [Resolução CNDH nº 17, de 6 de agosto de 2021](#). Acesso em: 10 dez. 2021.

## 2. PESQUISA

### 2.1 Metodologia

A coleta de dados sobre o uso judicial e extrajudicial da Resolução nº 10/2018 do CNDH deu-se em diferentes etapas. De partida, foi utilizada a busca de jurisprudência nos portais dos tribunais de justiça, tanto de esfera estadual quanto federal. Nessa etapa preliminar, a busca retornou poucos resultados, o que denotou a necessidade de aprimoramento do método. Realizou-se então, entre 1º de junho e 24 de julho de 2021, coleta extensiva em plataforma especializada de busca de jurisprudência, com posterior conferência nos diários de justiça e em outros documentos públicos e sítios eletrônicos oficiais.

Foram empregadas as seguintes palavras-chave: (a) resolução “10/2018” e “conselho nacional de direitos humanos”; (b) resolução “10”, “2018” e “conselho nacional de direitos humanos”. A abrangência da busca inclui decisões judiciais e outros documentos administrativos, tendo sido utilizada a categoria “todos” do portal. As decisões judiciais e demais documentos ali obtidos foram expe-

ditos entre outubro de 2018 – data de expedição da resolução – e julho de 2021.

Depois, foi realizada a validação dos dados, com a conferência nos diários de justiça e/ou diários oficiais, verificando-se todas as decisões ou documentos obtidos até então, sendo descartadas as informações que não puderam ser confirmadas. Ao final, obteve-se um total de 146 informações, que foram lançadas na tabela principal<sup>18</sup>, posteriormente filtradas para descartar casos de duplicidade.

Também se realizou, desde fins de 2019, busca ativa junto à assessoria jurídica popular e conselheiras(os) e equipe do CNDH, bem como coleta de precedentes e marcos normativos divulgados por órgãos do sistema de justiça, entidades e redes de defesa dos direitos humanos. Acrescidas as informações obtidas pela Terra de Direitos, alcançou-se um universo de 151 documentos lançados no banco de dados, que assim se divide:

#### Total de informações coletadas no banco de dados



**Esfera processual:**

**125 decisões judiciais**



**Esfera extraprocessual:**

<b>13 normativas</b>	<b>4 publicações</b>
<b>1 questão de concurso público</b>	<b>8 pedidos de providências</b>

A seguir, analisaremos primeiramente o escopo de decisões judiciais levantadas.

<sup>18</sup> Outras 156 informações foram descartadas e registradas em outra tabela somente a título de controle, não sendo utilizadas na pesquisa, pois se tratavam de informações repetidas ou que não faziam de fato referência à resolução em seu conteúdo.

## 2.2 Decisões judiciais

### a) Abrangência da pesquisa

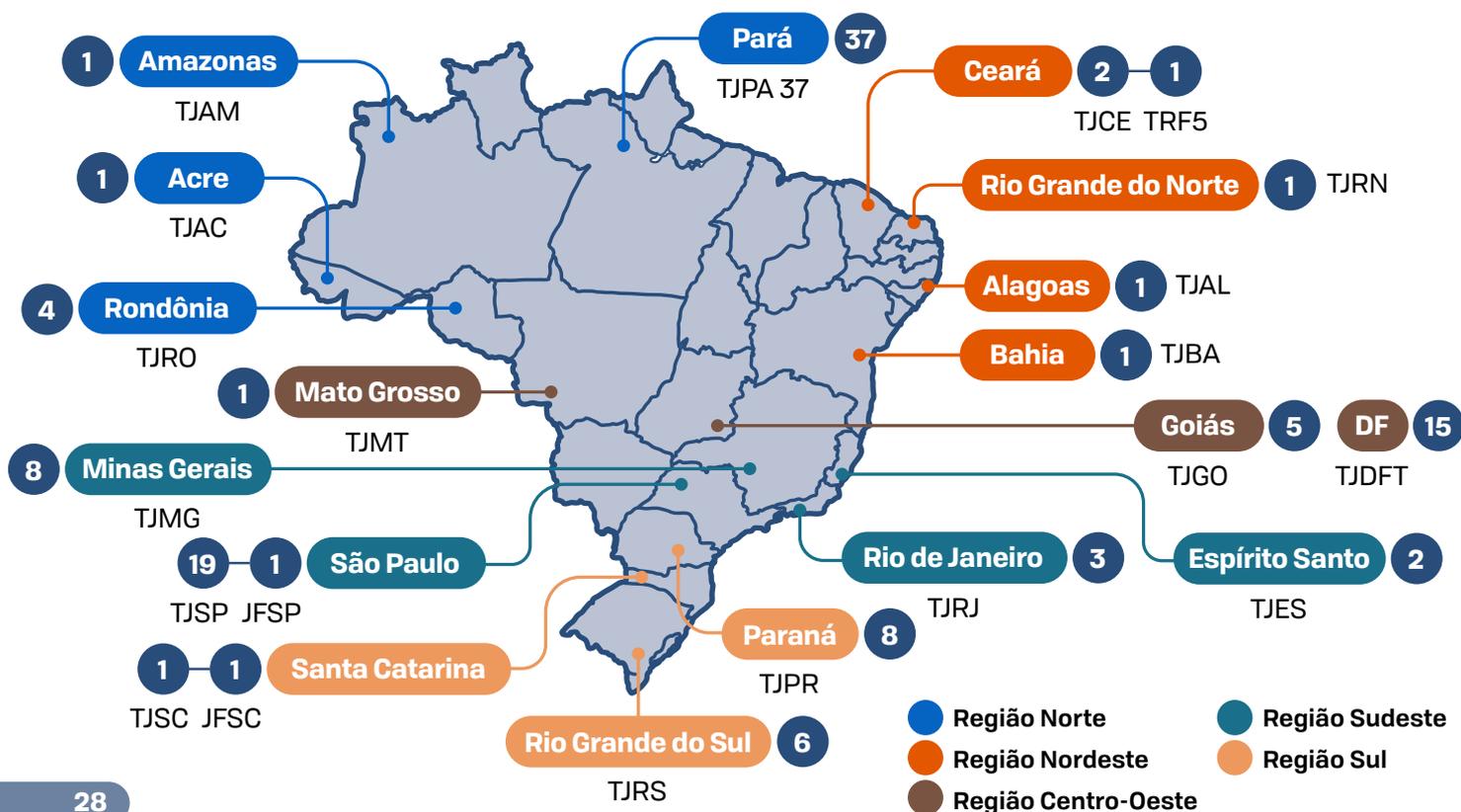
Na pesquisa, obtivemos 125 decisões judiciais, dentre decisões interlocutórias e de mérito. Elas ocorreram em 113 processos judiciais distintos, o que mostra que, em algumas poucas ocasiões, a resolução foi mencionada mais de uma vez no mesmo caso. Os tipos de ações judiciais variam, porém, são mais frequentes as ações possessórias, havendo número considerável de ações civis públicas.

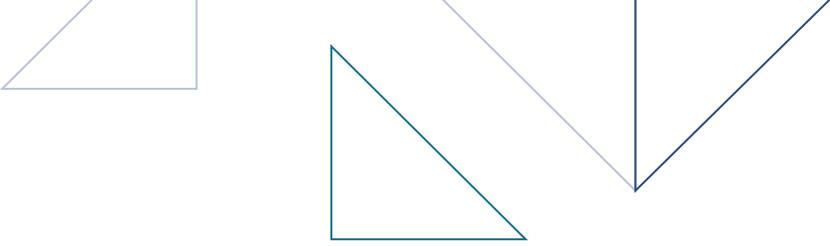
A maioria das 125 decisões judiciais computadas é emanada em recursos no segundo grau de justiça, marcadamente agravos de instrumento, mas também embargos de declaração ou apelações, por exemplo. A prevalência de decisões de 2º grau se explica, em parte, pela maior publicidade dada

a essas decisões pelos próprios tribunais. Desse modo, a busca junto à assessoria jurídica popular serviu para enriquecer o banco de dados, trazendo decisões de juízes de 1º grau. Ainda assim, há um número expressivo de decisões de primeiro grau obtidas pela busca na plataforma de jurisprudência, destacando-se nisso o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA).

Aliás, o TJPA é o tribunal com o maior número de decisões no nosso banco de dados (37), seguido por TJSP (19), TJDF (15), TJMG (8) e TJPR (8), dentre os cinco tribunais com maior número de decisões analisadas, sejam de primeiro ou segundo grau. Nossa pesquisa alcançou todas as regiões brasileiras, tendo obtido as seguintes decisões:

### Decisões judiciais analisadas, por Tribunal de Justiça e Unidade da Federação





Outros estados da Federação, ausentes na pesquisa de julgados, estão presentes quando analisamos, mais à frente neste livro, políticas judiciárias (como Sergipe) ou leis (como Pernambuco).

Um dado relevante é a presença em absoluta maioria de decisões da justiça estadual versus federal, o que pode refletir, de um lado, menor uso da resolução no âmbito federal, ou menor disponibilidade das decisões da justiça federal na plataforma utilizada na pesquisa, questão que enseja novas pesquisas. Ao todo, **foram identificadas apenas três decisões no âmbito da Justiça Federal**, uma delas por intermédio da coleta ativa junto à assessoria jurídica popular.

Ademais, houve decisões dos tribunais superiores, sendo duas do Supremo Tribunal Federal e quatro do Superior Tribunal de Justiça no período estudado.

## **b) Considerações metodológicas**

---

É por nós sabido que a assessoria jurídica popular e as Defensorias Públicas utilizam com frequência a Resolução nº 10 na defesa de direitos de populações vulneráveis sob ameaça de remoção, como evidenciado pelos textos das(os) convidadas(os) que colaboraram com textos para este livro [veja seção Reflexões de convidados(as)]. Inclusive, nosso esforço em ampliar a pluralidade de vozes tem o objetivo de dar visibilidade ao cotidiano da advocacia militante; afinal, em

muitas decisões judiciais – senão a maioria – isso não estará registrado.

Devido à **metodologia de busca por menção de palavras-chave nas decisões judiciais**, não aparecem as ocasiões em que, embora mobilizada argumentativamente pela parte ou terceiro em suas peças, ela não é mencionada em qualquer local da decisão judicial. Isso ocorre sobretudo nos casos em que magistradas(os) realizam resumos muito breves da lide.

Cumprе lembrar que analisamos somente as decisões judiciais e não os processos como um todo. Ou seja, mesmo quando o tópico de relatório da decisão é relativamente detalhado, não aparecerão argumentos utilizados em ocasiões anteriores. Desse modo, nesses casos, mobilizações anteriores pelas partes que possam ter impactado no uso da resolução pela(o) magistrada(o) não serão passíveis de identificação nesta metodologia. É preciso notar que pode haver subnotificação de decisões que, embora incorporem indiretamente a necessidade de observância da Resolução nº 10, fazem referência unicamente à Recomendação nº 90/2021 do CNJ.

A despeito dessas ponderações, a pesquisa, por sua abrangência, consegue trazer relevantes análises e inéditas conclusões, as quais parecem refletir adequadamente impressões da experiência prática de diversos atores consultados quanto ao uso da Resolução nº 10 pelo sistema de justiça.

## c) Resultados

### *I. A Resolução nº 10 ainda raramente aparece nas decisões judiciais, porém, diante do cenário de crise, tem ganhado mais relevância no sistema de justiça.*

A partir da metodologia adotada, que buscou decisões judiciais nas quais havia menção à Resolução nº 10 – seja no relatório ou na fundamentação – foram identificadas 125 decisões em 113 processos judiciais. Isso nos permite tirar, já de início, algumas conclusões. A primeira delas é que o contingente de decisões descobertas é muito pequeno e, portanto, **a permeabilidade da magistratura brasileira a esse documento de direitos humanos é extremamente incipiente**, mesmo dentro do recorte dos processos atinentes a conflitos fundiários. Quanto ao panorama de ações judiciais envolvendo conflitos fundiários nos tribunais, vale refletir, apenas em caráter ilustrativo, que o Tribunal de Justiça de São Paulo contava, sozinho, com 22.769 ações possessórias em trâmite em 2019<sup>19</sup>. Assim, encontramos 125 decisões num escopo geográfico

nacional e de abrangência temporal de quase três anos revela necessariamente baixa inserção do instrumento no repertório da magistratura.

Contudo, é preciso notar que a Resolução nº 10 tem ganhado mais espaço. A expedição, pelo Conselho Nacional de Justiça, da Recomendação nº 90 de 2 de março de 2021, em meio à pandemia de Covid-19, e que orienta a magistratura para a observância das diretrizes da Resolução nº 10, é um marco importante nesse sentido. A realização de numerosos e violentos despejos de famílias vulneráveis mesmo diante do cenário de crise sanitária e social gerou legítimas reivindicações quanto à necessidade de cumprimento de padrões de direitos humanos em conflitos fundiários e a resolução foi um importante instrumento nesse contexto, como detalhadamente explorado no capítulo Novo contexto: pandemia de Covid-19 e seus impactos (veja seção 1.3).

Uma indagação que surgiu da pesquisa foi saber se a expedição da Recomendação nº 90 do CNJ impactou em maior uso da Resolução nº 10. Ao verificarmos as decisões obtidas no período, temos o seguinte quadro:

### Classificação das decisões judiciais quanto à Recomendação nº 90/2021 do CNJ:



#### **83 decisões**

mapeadas são **anteriores** à recomendação (10/2018 – 02/2021)



#### **42 decisões**

mapeadas são **posteriores** à recomendação (03/2021 – 07/2021)

Das 42 decisões, **31 mencionam** a Recomendação nº 90 e **11 não a mencionam**

<sup>19</sup> Outras 156 informações foram descartadas e registradas em outra tabela somente a título de controle, não sendo utilizadas na pesquisa, pois se tratavam de informações repetidas ou que não faziam de fato referência à resolução em seu conteúdo.

Grande parte das decisões mapeadas, portanto, é anterior à normativa do CNJ. Porém, no curto período de cinco meses desde sua expedição até o término da pesquisa, em ju-

lho de 2021, ela foi mencionada em 31 decisões, denotando sua relevância em tornar o conteúdo da resolução de direitos humanos mais conhecido.

## II. Na maioria dos casos, a Resolução nº 10 é trazida pelas partes ou terceiros.



“ Sempre uso a resolução e temos incentivado o uso pelas Defensorias Públicas e demais órgãos. Também com a população e movimentos, sempre que a gente pode conversamos com os ambulantes e comunidades. ”

– **Benedito Barbosa** - advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e coordenador da Central dos Movimentos Populares (CMP) em São Paulo



“ A resolução é um importante instrumento na garantia de não despejo de famílias quilombolas. Já usamos em casos judiciais, contribuindo para o não despejo, e extrajudiciais, várias vezes em denúncias, notificações. Alguns exemplos são as denúncias nos casos de São Gonçalo II (Mato Grosso), em quilombos do Goiás, em Kalunga do Mimoso (Tocantins) e em Invernada dos Negros (Santa Catarina). E que tem surtido um efeito bem importante pelo uso do instrumento ”

– **Vercilene Dias** - assessora jurídica da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq)

Analisando-se as decisões coletadas, temos uma divisão a partir do local em que, na decisão, a resolução é mencionada. Assim, distinguimos as decisões nas quais a menção é feita (i) no relatório, (ii) na fundamentação ou (iii) ambas. Isso é importante porque dá indícios sobre quem traz ou utiliza a normativa na argumentação jurídica e se ela é

discutida pela(o) juiz(a).

Do total de 125 decisões, em 52 destas a resolução aparece somente no relatório. Já em 27 ela é trazida no relatório e também na fundamentação. Por fim, em 46 decisões ela aparece somente na fundamentação, sendo 6 delas em votos isolados.

## Dentre as 125 decisões, a Resolução nº 10 é:



Mencionada no relatório em  
**79 decisões**



**Em 27 destas,**  
é mencionada também na  
fundamentação

Mencionada somente na funda-  
mentação em **46 decisões**

É preciso, entretanto, esmiuçar mais os dados. **Em 24 casos em que a resolução foi mencionada pelo(a) juiz(a), isso se deu em direta correlação com a Recomendação nº 90/2021.** Na maioria das vezes, inclusive, pela reprodução do conteúdo da normativa do CNJ, que a menciona explicitamente.

Vale observar ainda que o Pará, que aparece no banco de dados com maior número de decisões, destaca-se quanto à menção da resolução pela magistratura, sendo 24 decisões oriundas do Tribunal de Justiça do Pará. Destas, em 10 decisões ela é mencionada tanto no relatório quanto na fundamentação e em 14 aparece somente na fundamentação do(a) juiz(a).

Esse dado deve ser lido com cautela, pois, na leitura das decisões, sobretudo de 1º grau, **vimos que muitas vezes os relatórios são extremamente sintéticos, não dando conta dos argumentos trazidos pelas partes ou interessados.** No contexto parense, sabe-se que a resolução é largamente utilizada por advogadas(os) populares, promotoras(es) de justiça e defensoras(es)

públicas(os). Porém, se isso não aparece no relatório da decisão, não é possível ser identificado pela nossa pesquisa.

É difícil mensurar com precisão as ocorrências em que o argumento da Resolução nº 10 foi mobilizado pelas partes, sendo bastante provável a subnotificação. O número de casos em que, na prática, ela é mobilizada discursivamente pelas partes ou interessados é provavelmente maior.

De toda forma, observa-se que **em 63,2% dos casos a resolução é mencionada nas decisões por ter sido mobilizada nos argumentos registrados nos relatórios,** ou seja, a partir do seu uso pelas partes ou terceiros, **notadamente advocacia popular de movimentos sociais e Defensorias Públicas,** bem como, em algumas ocasiões, Ministério Público ou mesmo atores alheios aos processos, como em pedidos de providências de conselhos de direitos humanos. Dessa maneira, tem sido a partir da mobilização discursiva por esses atores que a resolução ganha algum espaço – ainda que potencial – no campo argumentativo das decisões judiciais.

### III. Magistratura frequentemente ignora pedido de partes ou terceiros de análise da Resolução nº 10.

Como apontado, a nossa metodologia de pesquisa identifica todas as decisões em que a resolução é mencionada, seja no relatório, fundamentação ou dispositivo da

decisão judicial. Há diversos casos em que a menção ocorre no relatório, mas não aparece na fundamentação judicial ou no dispositivo, ou seja, não é analisada enquanto argumento pela(o) magistrada(o). Contabilizamos que em **66% das decisões em que foi mencionada no relatório, foi ignorada pela(o) magistrada(o) em sua análise do caso.**

### Menção da Resolução nº 10 no relatório tem impacto na análise da resolução pelo(a) juiz (a)?



Do total de **79 decisões** em que se verificou menção expressa à resolução no relatório, temos que:

#### Em 52 decisões,

não há menção posterior da resolução na fundamentação

#### Em 27 decisões,

ela é mencionada também na fundamentação

É possível que, em alguns casos, mesmo quando abertamente ignorada, a mobilização discursiva em torno desse assunto sensibilize parte da magistratura a tomar medidas que resguardem minimamente padrões civilizatórios de freio à violência dos despejos, como apontado na reflexão do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar – veja seção Reflexões de convidados(as).

Contudo, essa lógica ainda perpetua um certo voluntarismo da figura do(a) juiz(a), sendo certo que a ampla gama de provisões de direitos humanos plasmada na Resolução nº 10 não pode ser devidamente observada sem a análise dos parâmetros diante do caso concreto. Desse modo, **o quantita-**

**tivo de decisões que optam por ignorar a normativa é extremamente significativo, por se mostrar refratário à obrigatoriedade de analisar os casos de conflitos fundiários coletivos sob um prisma de direitos humanos.**

Além dessas situações, identificamos que, dentre o total de decisões analisadas – em que a resolução aparece mencionada de algum modo –, em 73 delas é mencionada pela(o) magistrada(o), ou seja, em 58,4% das decisões analisadas. A menção, vale dizer, não significa necessariamente que seja aplicada. Porém, é relevante que, nesses casos, **ela passa a ser, potencialmente, um ônus argumentativo**, como normativa ou

diretriz a ser no mínimo considerada.

#### **IV. Parte da magistratura explicitamente afasta cabimento ou aplicabilidade da Resolução nº 10 nos casos.**

Na pesquisa, identificamos que, em 10% das decisões analisadas (12), as(os) magistradas(os) **explicitamente afastam a análise ou aplicação da resolução ao caso**. Um argumento utilizado é a colocação genérica pela qual afirmam que ela não se enquadra ao caso concreto em discussão (2), muito embora traga uma variedade de proposições aplicáveis à realidade concreta. Vejamos uma decisão com esse teor:

No caso específico dos autos, não há como acolher a pretensão de suspender o ato de reintegração de posse, já que a invasão de deu há menos de uma semana e se trata de terra pública afetada à geração de energia elétrica e próxima a linhas de transmissão de alta tensão, com inegável perigo para quem a ocupar sem os cuidados devidos, sendo recomendável o cumprimento da liminar com brevidade, a fim mesmo de proteger a integridade física dos ocupantes. De outro lado, a situação descrita nos autos não se amolda perfeitamente às hipóteses constantes da Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça e da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, sendo certo que o Juízo de primeiro grau deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar a preservação da vida e da integridade física de todos os ocupantes a serem retirados do local, com comunicação ao d. Representante do Ministério Público e ao Conselho Tutelar.<sup>20</sup>

Em alguns casos é mencionado, à guisa de justificativa, que se trataria de ocupação de má-fé (3), porque alegadamente de caráter comercial ou recente, ou que não se trataria de caso coletivo (1), por serem três réus.

Há decisões em que o argumento é vestido de preocupação processual (4), como nos casos envolvendo mandado de segurança, embargos de declaração ou recurso especial, nos quais foi dito não ser cabível a (re) análise da normativa.

Mesmo quando a Resolução nº 10 não é explicitamente afastada, sua “aplicação” pode ser considerada no mínimo insuficiente, quicá apenas formal. Isso porque a aplicação dos padrões de direitos humanos dispostos na resolução e a garantia de, no mínimo, algumas diligências assecuratórias, deixa de ocorrer mesmo em casos de **flagrante vulnerabilidade da população envolvida**.

Um exemplo pungente é o caso de idosa “que padece de doença grave (câncer de estômago e poliartrite crônica inflamatória), debilitada (...) e que vive numa casa de ‘taipa’” e que sofria risco de remoção em meio à pandemia de Covid-19. O desembargador do caso afirmou que, devido à distância de 13,5 m da casa em relação à ferrovia, haveria risco à sua integridade física, portanto, a remoção deveria ser mantida, pois seria um dos casos previstos na Resolução nº 10 em que a remoção é a única maneira de resguardar direitos humanos<sup>21</sup>. No entanto, o julgador não atrela o despejo a qualquer medida minimamente assecuratória, a despeito do

<sup>20</sup> TJSP, Autos nº 2138695-65.2021.8.26.0000.

<sup>21</sup> TRF5, Autos nº 0800468-02.2014.4.05.8103.

pleito da Defensoria Pública, nem menciona preocupação com garantir alternativa de moradia, como reassentamento ou aluguel social, nem sequer a disponibilização de abrigo provisório é tratada.

Em outro caso no cenário de pandemia, um desembargador do TJDFT manteve reintegração de posse em área que estaria ocu-

pada por mais de 30 mil pessoas (Assentamento 26 de Setembro), a despeito inclusive de lei local suspendendo despejos, por avaliar que não haveria afronta à legislação nem à Resolução nº 10 na determinação da remoção dessas famílias<sup>22</sup>.

Existem, por fim, julgados que afastam a resolução porque discutem que o(a) juiz(a) se-

#### V. Parte das(os) magistradas(os) nega caráter vinculante à Resolução nº 10.

“Tivemos o uso da resolução no Acampamento Dalcídio Jurandir, ocupado desde 2008 e vinculado a Eldorado dos Carajás (PA). O acampamento é referência na produção de alimentos e reconhecido pela Câmara dos Vereadores numa sessão especial para mostrar que, entre opção latifúndio e famílias acampadas naquele acampamento, os poderes instituídos preferiam as famílias acampadas porque ali era produzido alimentos consumidos pelo comércio local. Mesmo com todo apoio às famílias, o juiz manteve a decisão de despejo em 2019, e que só não aconteceu pela organização das 206 famílias em denunciar que o governo do Pará disse que não tinha local para remanejá-las. Na tentativa de suspensão do despejo usamos a resolução. Usamos também em audiência, uma conselheira do CNDH que apresentou a resolução. O juiz ficou olhando e disse: ‘é muito interessante, mas posso acatar ou não’, o que nos mostra também o desafio”



– **Ayala Ferreira** - Coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST)

<sup>22</sup> TJDFT, Autos nº 0750588-03.2020.8.07.0000.

quer estaria vinculada(o) à normativa. Veremos isso a seguir.

Há magistradas(os) que expressamente afastam qualquer força vinculante à Resolução nº 10, eximindo-se de aplicá-la. Elas(es) afirmam que ela teria um caráter programático, não sendo capaz de vincular o seu entendimento. Vejamos um exemplo:

(...) o juiz deve obediência apenas à Constituição e às leis, em atenção ao artigo 79 da Lei Complementar no 35, de 14/03/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), de tal forma que a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos não vincula a atuação judicial, servindo apenas como orientação/sugestão.<sup>23</sup>

Merece menção a decisão de um magistrado que seguiu o entendimento de que a resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos não é de observância obrigatória e não deveria prevalecer sobre direitos fundamentais previstos na Constituição, como o direito à propriedade<sup>24</sup>.

Curiosamente, há o caso de um juiz de primeiro grau do Tribunal de Justiça do Pará que faz questão de frequentemente reiterar sua autonomia frente à Resolução nº 10, afastando qualquer força vinculante à normativa, embora muitas vezes a aplique em alguma medida, seja para determinar diligências ou suspender temporariamente

o despejo. É sabido que há, nesses casos, forte mobilização da resolução pelo Ministério Público e Defensoria Pública locais, bem como pela advocacia popular e movimentos sociais. Foram identificadas doze decisões judiciais nesse sentido desse magistrado<sup>25</sup>, todas similares a este excerto:

Assim sendo, a decisão tomada no bojo dos autos, quanto ao cabimento da reintegração da posse e quanto à desocupação do imóvel, embasada que está no livre convencimento motivado, não se vincula às ingerências de outros Poderes ou setores da sociedade.

Em várias decisões, o magistrado discorre que:

E se diz isso porque o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) editou a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, que estabeleceu ao magistrado, entre outros: a) a imposição de que fosse conferido especial valor à prova oral (art. 8º, VI), fixando caráter tarifário dissonante do sistema da persuasão racional do art. 371 do CPC/15; b) vedação quanto à possibilidade de flexibilização dos direitos e garantias individuais (art. 8º, VIII), impondo a eles um caráter absoluto incompatível com a Constituição Federal (STF - MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 12/5/2000; HC 103.236, rel. min. Gilmar Mendes, 2ª T, DJE de 3/9/2010); c) a vedação de ato processual que se apresente contrário aos interesses dos ocupantes (art. 8º, IX), violando a independência da função jurisdicional (art. 93,

**23** JFSP, Autos nº 0008168-25.2016.403.6106.

**24** TJSP, Autos nº 2262703-22.2018.8.26.0000/50001.

**25** Juiz Amarildo José Mazutti, juiz titular da 3ª Região Agrária de Marabá, Pará. Decisões: (i) Autos nº 0004816-65.2008.814.0028 (J. 27/03/2019); (ii) Autos nº 0800736-70.2019.8.14.0028 (J. 23/09/2019); (iii) Autos nº 0006193-88.2009.8.14.0028 (J. 13/08/2019); (iv) Autos nº 0000044-84.2009.8.14.0028 (J. 13/08/2019); (v) Autos nº 0005635-37.2016.8.14.0130 (J. 20/08/2019); (vi) Autos nº 0008958-65.2016.8.14.0028 (J. 01/04/2019); (vii) Autos nº 0001002-61.2016.8.14.0104 (J. 01/04/2019); (viii) Autos nº 0004577-75.2007.8.14.0028 (J. 01/04/2019); (ix) Autos nº 0803651-29.2018.8.14.0028 (J. 01/04/2019); (x) Autos nº 0004816-65.2008.8.14.0028 (J. 17/02/2020); (xi) Autos nº 0001002-61.2016.8.14.0104 (J. 23.09.2019); (xii) Autos nº 0004816-65.2008.8.14.0028 (J. 16/09/2019).

IX, CF); d) a responsabilidade civil por seus atos jurisdicionais (art. 13), apesar dessa modalidade carecer de assento legal; entre outras imposições. Destaco, nesse cenário, a fixação da obrigação de prévia elaboração de plano de remoção e assentamento daqueles que estiverem ocupando o imóvel objeto da reintegração de posse (art. 15), medida que onera o Poder Público em obrigação que não é objeto dos presentes autos. Para os casos que tais, e entendendo necessário o cabimento das medidas desse jaez, poderão as instituições de fiscalização da ordem jurídica e de atuação na promoção dos Direitos Humanos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, pleiteá-las por meio da ação adequada, em favor não só daqueles que são objeto de ação possessória, mas também em relação a todos quanto necessitarem. Daí que, embora seja possível verificar que o intuito da regulamentação exarada pelo CNDH seja, em última análise, a proteção específica dos direitos humanos daqueles que estiverem envolvidos na ocupação de terra urbana ou rural, suas disposições já são observadas, em certa medida, por esta Vara Agrária e, embora não ostentem caráter vinculante ou obrigatório, aplicam-se, quanto ao mais, naquilo que se entender cabível, como decorrência própria do livre convencimento motivado.

Observa-se que o magistrado considera a elaboração de “plano de remoção e assentamento” como obrigação “alheia ao objeto do processo”, muito embora sua realização surja como necessidade diante das próprias medidas determinadas no caso em que está decidindo. Note-se que a elaboração de plano de remoção é medida que visa a preparação prévia da operação de remoção, a fim de que haja salvaguardas para, em suma: (i) proteção da integridade física dos ocupan-

tes frente à violência policial recorrente nas operações de despejo; (ii) abrigo, ainda que provisório, das famílias despejadas; (iii) resguardo mínimo de seus pertences; e (iv) atenção especial às necessidades de grupos vulnerabilizados, como idosos, gestantes e crianças. Ainda, o reassentamento diz respeito à obrigação dos Estados de que os despejos jamais devem deixar as pessoas sem teto. Ou seja, são garantias que dizem respeito aos direitos humanos fundamentais a que cada pessoa faz jus, sendo evidente a obrigação do Estado-juiz resguardá-los.

Fica nítida a postura do julgador em tentar se resguardar de críticas ao afirmar que “suas disposições já são observadas, em certa medida, por esta Vara Agrária”, ao mesmo passo em que ressalta sua autonomia ao aduzir que isso decorre do seu livre convencimento.

A autonomia é ponto sensível a magistradas(os), que, mesmo diante de situações drásticas do ponto de vista humanitário, querem ressaltar independência na escolha das normas aplicáveis quando se trata de garantir padrões de direitos humanos.

## ***VI. Somente de forma muito excepcional há magistradas(os) que incorporam a Resolução nº 10 em seu repertório normativo***

Um dado interessante obtido é que raras(os) magistradas(os) passam a incluir a Resolução nº 10 em seu repertório e, dessa ma-

neira, aparecem em mais de uma decisão mapeada. Nesses casos, a utilizavam antes mesmo da recomendação expedida pelo CNJ durante a pandemia.

Isso decorre em grande parte devido à incidência de outros atores, como movimentos sociais e advocacia popular local, como em casos de conflitos fundiários do Pará em que há forte atuação da Comissão Pastoral da Terra e do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem-Terra, bem como demanda de cumprimento da resolução pela própria Promotoria Agrária, o que se nota nas decisões judiciais das Varas Agrárias daquele tribunal.

No caso do Pará, percebe-se que a especialização da matéria das varas judiciais parece se refletir num conhecimento maior sobre documentos atinentes a conflitos fundiários, sendo frequente a menção, por exemplo, do Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva (MDA, 2008)<sup>26</sup>, inclusive em conjunto com a Resolução nº 10<sup>27</sup>.

Em Minas Gerais, foi possível observar que uma desembargadora incorporou a resolução no repertório, pois identificamos cinco votos seus no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado. Em um deles, a utilizou para fundamentar a necessidade de condicionantes à remoção, a fim de que as famílias ao menos não ficassem desabrigadas – seja via abrigo imediato e aluguel social, seja pela inclusão dos ocupantes das casas a serem demolidas no projeto habitacional em curso<sup>28</sup>.

Num caso em que mais de 100 famílias haviam sido despejadas, sem qualquer providência por parte do Poder Público, a desembargadora defendeu seu reassentamento imediato, recuperação dos pertences dos moradores e início do procedimento de regularização fundiária via REURB-S, nos termos do pedido da Defensoria Pública<sup>29</sup>. Em outros casos, defendeu que deveria ser garantido aos ocupantes em áreas públicas que sofreriam remoção a indenização pelas benfeitorias erigidas<sup>30</sup>. À exceção de um desses casos, atinente às medidas às famílias desamparadas após o despejo, em todos os outros julgamentos o voto da desem-

---

**26** BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. DEPARTAMENTO DE OUVIDORIA AGRÁRIA E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS – DOAMC. Manual de diretrizes nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva. 2008. Documento expedido pelo Desembargador Gercino José da Silva Filho enquanto Ouvidor Agrário Nacional e Presidente da Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo.

**27** A título de exemplo: *“Assim sendo, entendo que este Juízo não só vem atendendo ao Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva como a Resolução de nº 10/2018 do CNDH, especificamente, ao comando do art. 1o, §1o, da Resolução, que preza pelas soluções alternativas.* (TJPA, Autos nº 0005401-82.2017.8.14.0045).

**28** TJMG, Agravo de instrumento nº 1.0000.20.081825-0/001. TJMG, Apelação Cível nº 1.0024.99.117495-4/001.

**29** TJMG, Agravo de instrumento nº 1.0000.18.075578-7/003.

**30** TJMG, Apelação Cível nº 1.0079.13.007699-9/001. TJMG, Apelação Cível nº 1.0183.13.015819-3/001

## VII. Despejo segue como regra e não exceção.

“ Um acampamento hoje – por mais frágil que esteja de infraestrutura – ainda oferece melhores condições de segurança às famílias do que se elas morassem em periferias. No acampamento tem barraco, tem acesso à água, tem produção (hortas, roças) de alimentos. Quem está na periferia não tem o que comer e a comida está cara para quem está em condições de desemprego ou trabalho informal. As pessoas cuidam uma das outras nos acampamentos, há coletivos de segurança, saúde, cultura. Ter uma comunidade em que as pessoas estão preocupadas umas com as outras é algo que você não vê reproduzido em espaços da cidade ”

– Ayala Ferreira - Coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST)



bargadora foi minoritário, restando vencida. A incorporação da Resolução nº 10 ao arcabouço normativo da magistratura, portanto, é excepcionalíssima.

### **Decisões que suspendem ou mantêm a suspensão da remoção**

Do total de decisões analisadas, **em apenas 33 delas foi possível identificar que houve a suspensão da ameaça de remoção. Na maioria dessas decisões (20), a pandemia de Covid-19 foi fator determinante**, com frequente menção à recomendação do CNJ.

Em outras dez decisões, os motivos foram diversos, com destaque para questões pro-

cessuais, como nulidade por ausência de citação dos réus ou intimação de órgãos, reconhecimento de falta de interesse de agir, dentre outros. Em menor medida, algumas decisões analisaram a questão da posse – uma delas reconhece que o reintegrante não comprovara, de fato, a posse anterior. Em outra, – que contou com ofício do CNDH – a suspensão se deu por reconhecimento da posse tradicional quilombola.

Em um número pequeno dentre as decisões de suspensão (5) identificamos, além disso, a adoção de outras diligências, como a designação de audiência de mediação/conciliação, intimação de órgãos do executivo municipal para esclarecimento sobre providências ou levantamentos sociais; e inti-

mação de órgãos para elaboração de plano de desocupação e/ou realocação. Em vários casos, a decisão cingiu-se à análise da suspensão, por se tratar de análise de efeito suspensivo a recurso.

### ***Decisões que determinam ou mantêm a remoção***

**Em ao menos 60 decisões, é possível caracterizar a decisão como de determinação ou manutenção de uma ordem de remoção. Em somente 30 destas pode-se dizer que houve alguma preocupação com diligências assecuratórias, ainda que muitas vezes de forma pouco executiva**, a exemplo de frases como “ressaltando [ao juiz do 1º grau] que a medida liminar deverá ser cumprida com a observância de todas as medidas de cautela necessárias à garantia da segurança e da integridade física dos envolvidos”<sup>31</sup>.

É frequente ainda a mera intimação dos órgãos municipais para que estejam presentes no dia do despejo, sem qualquer determinação nem fiscalização prévia do que devem exatamente fornecer: “determinei que a Secretaria de Assistência Social do Município (...) fosse oficiada a fim de tomar as providências cabíveis no sentido de dar o acompanhamento necessário às famílias envolvidas”<sup>32</sup>. É visível, desse modo, que muitas vezes as diligências determinadas não são, de fato, assecuratórias de quaisquer direitos ou garantias, não sendo utilizadas para buscar solução adequada às famílias sob ameaça nem sequer como condicionantes da realização de um despejo, eis que

não são fiscalizadas previamente.

### ***Outras decisões***

Fora as mencionadas acima, de suspensão ou remoção, há outras decisões que não se enquadram em tal, pois apontam não haver, no caso, ordem de remoção a ser suspensa ou pedido a ser analisado. Esse é o caso de alguns processos em que a questão não está mais colocada, porque está vencida, ou nos quais o despejo já ocorreu e a busca segue para outros pedidos (como indenização pelas benfeitorias destruídas, por exemplo).

### ***Diligências***

Conseguimos identificar que em 39 decisões foi determinada ou reiterada alguma ou várias diligências, às vezes de forma concomitante entre si. Igualmente, isso pode ter ocorrido em decisões de determinação da remoção, inexistência dessa ameaça ou suspensão da remoção. As diligências observadas foram, em suma:

- Determinação de elaboração de plano de desocupação e/ou remanejamento pelos órgãos, ou audiência para tal fim (16);
- Determinação de adiamento, devido à pandemia ou para elaboração do plano de remoção (5);
- Determinação de intimação de serviços de assistência social do município, para atuar no despejo ou realizar previamente estudo social (4);
- Determinação de intimação do município (3);
- Determinação de citação dos réus por oficial de justiça (3);

<sup>31</sup> TJRO, 0808781-91.2020.8.22.0000, J. 15/12/2020.

<sup>32</sup> JFSP, 0008168-25.2016.403.6106, J. 05/04/2019.

- Determinação de intimação de Ministério Público e Conselho Tutelar (2);
- Diversos, dentre designação de audiência de conciliação; intimação da Polícia Militar para elaboração de plano de remoção ou prestação de informações; determinação de realocação; notificação de outros órgãos, etc. (5)

Percebe-se que, em grande parte das decisões, a realização de diligências está relacionada a que os ocupantes sejam removidos de forma pacífica. O uso dado pela magistratura à Resolução nº 10 é como baliza civilizatória mínima, para diminuir a violência policial e os conflitos, e possivelmente resguardar alguns direitos mínimos, como acesso à assistência social ou abrigo. Às vezes, se oportuniza que os moradores sejam ouvidos previamente em alguma audiência; contudo, as previsões de priorização da permanência das famílias ou ao menos a garantia de reassentamento nos casos de despejo ainda parece ser muito pouco viabilizada. Em algumas ocasiões há determinação de mediação ou conciliação para busca de soluções para o conflito. Porém, a determinação de elaboração de plano de remoção é a diligência que aparece com destaque, também no que concerne a menção à Resolução nº 10. A realização de despejos sem quaisquer diligências assecuratórias gera, afinal, efeitos muito graves, potencialmente irreparáveis, como se vê neste caso:

...desde a reintegração de posse determinada nos autos, mais de 100 famílias encontram-se desamparadas, dormindo ao relento, nas proximidades do imóvel, haja vista a inexistência de alternativa de moradia digna e o cumprimento da medida liminar sem um prévio plano de desocupação, o que ensejou que ficassem as famílias privadas dos seus pertencentes, além de terem sido agredidas durante o cumprimento da liminar, em flagrante abuso de direito.<sup>33</sup>

Destarte, frente à frequente ameaça de violência física e patrimonial e o desabrigo, não é de se negar que há valor na observância prévia de um mínimo de garantias por meio do plano construído de forma transparente, envolvendo vários órgãos e com direito à participação. Entretanto, é decididamente uma observância bastante limitada e seletiva das previsões legais, que na verdade privilegiam a solução consensual dos conflitos a qualquer tempo, bem como determinam a obrigação do Poder Público em trazer alternativas efetivas para garantia do direito à moradia adequada.

Registramos, à guisa de conclusão, por sua pertinência, trecho de decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que trata sobre a construção de uma cultura de direitos:

É fundamental, nesse contexto, observar o estabelecimento de uma cultura de direitos, o que exige a promoção e a defesa dos direitos

**33** TJMG, 1.0000.18.075578-7/003, J. 19/02/2019.

**34** TJRS, 0273874-63.2019.8.21.7000, J. 18/11/2020.

humanos, por meio de condutas que vise não apenas evitar a violação de direitos, mas a reparação de condutas e situações de ameaça ou violação de direitos, nos termos da Lei nº. 12.986/2014, mencionada no Parecer ministerial, que institui o Conselho Nacional dos Direitos Humanos e a vinculação necessária de suas resoluções com força normativa.<sup>34</sup>

## d) Conclusões

Nosso levantamento de decisões judiciais aponta a baixa permeabilidade da magistratura às normas de direitos humanos em casos de conflitos fundiários. Ainda, identifica e reforça o importante papel desempenhado por todos aqueles que, de diferentes lugares – advocacia popular, Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos de direitos humanos, movimentos sociais, dentre outros – reivindicam a aplicação desses conteúdos, contribuindo assim para sua difusão e exigibilidade.

É notório que a principal mensagem da resolução, de excepcionalidade do despejo, que reflete o arcabouço normativo nacional e internacional, em regra não é incorporada. A própria designação de audiências de mediação ou conciliação foi pouco vista nas decisões levantadas, e tampouco viu-se menção às suas demais previsões quanto à forma de estruturação dos espaços de me-

dição e condução das sessões. Esse é um aspecto importante, para que tais espaços sejam adequadamente qualificados para a especificidade dos conflitos e não sejam meramente *pro forma*, podendo tratar o conflito social de fundo, compensar a desigualdade existente entre as partes<sup>35 36</sup> e buscar soluções adequadas.

O Poder Judiciário, via de regra, não aplica os marcos normativos de direitos humanos e dá, assim, má interpretação ao direito humano à moradia adequada e ao território, deixando de garantir, nos casos concretos, os direitos das populações vulnerabilizadas que demandam especial proteção do Estado. A magistratura utiliza a resolução, em maioria – e quando a utiliza – apenas para estabelecer mínimas condicionantes ao modo de realização dos despejos. Evidente que, diante da frequente truculência policial das ações de despejo e do abandono com que são tratadas as famílias pelo Poder Público, tais medidas podem trazer alguma utilidade prática real, tanto que são de realização obrigatória, por potencialmente trazerem algumas garantias assecuratórias. Porém, são absolutamente insuficientes para evitar um cenário de violação de direitos. Isso porque a perda da moradia e a ausência de alternativa de moradia adequada é, *per se*, uma violação. Não à toa, o próprio despejo deve

**35** Trombini, Maria Eugenia; Mafra, Matheus. Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

**36** Sauer, Sérgio; Marés, Carlos Frederico (coord.). Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Série Diálogos sobre a Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

ser tratado como medida excepcionalíssima em relação a populações vulnerabilizadas. No entanto, tal lógica não é incorporada.

Ao contrário, a concepção do direito de propriedade como direito absoluto, a despeito da matriz constitucional que impõe o cumprimento da função social, aparece ainda fortemente presente na maioria dos julgados<sup>37</sup>. Nosso levantamento corrobora os achados da pesquisa especializada<sup>38 39</sup>, que destaca a ausência de aplicação, pela magistratura brasileira, não só de normativas de direitos humanos, mas mesmo de previsões constitucionais ou do Código de Processo Civil, quando se trata de conflitos fundiários.

Ao passo que a magistratura se mostra refratária à aplicação de várias normativas, vimos a – proporcionalmente ao tempo de vigência – frequente menção a uma política judiciária importante, a Recomendação

nº 90/2021 do CNJ. Isso se deu, como será detalhado no capítulo a seguir, graças à expedição de ordens dos tribunais de justiça locais, como decretos, ofícios ou portarias, que auxiliaram na difusão e incorporação da recomendação dentre o corpo de magistradas(os), conformando um reforço de autoridade à sua aplicação.

Todavia, para a efetividade concreta dos direitos humanos, é necessária a superação do cenário que frequentemente coloca a propriedade até mesmo acima da vida e deixa para o crivo individual de conveniência de cada juiz(a) a análise sobre direitos que são garantidos e aplicação de normativas vigentes. Para isso, é central retomar a agenda da democratização do sistema de justiça<sup>40</sup>, sobretudo do Poder Judiciário, a fim de fortalecer a justiça, efetivar os direitos humanos e garantir o verdadeiro substrato da democracia.

---

**37** Para uma análise detida sobre alguns casos emblemáticos que envolveram a disputa do uso da Resolução nº 10/2018 do CNDH, veja-se o seguinte artigo: Trombini, Maria Eugenia; Ribeiro, Daisy. A luta dos movimentos sociais contra os despejos coletivos nas instituições judiciais: a Resolução 10 do CNDH e a promessa de mudança. In: Revista de Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, vol. 56, n. 3, p. 391-403, set/dez 2020.

**38** Milano, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário. Curitiba: Editora Ithala, 2017.

**39** Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

**40** Filho, Antônio Escrivão e outros (org.). Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

## 2.3 Normativas

### a) Normativas de política judiciária

Na pesquisa, sete documentos foram classificados como sendo de política judiciária, ou seja, normas expedidas pelos órgãos de justiça orientando a atuação de seus membros. Dentre eles, o que se destaca é a Recomendação nº 90/2021 do CNJ. Partindo da vulnerabilidade social e do contexto da pandemia de Covid-19, ela menciona, como veremos a seguir, a necessidade de observância da Resolução nº 10/2018 do CNDH na análise de decisões judiciais em casos de conflitos fundiários. Outros quatro documentos identificados são de normativas de Tribunais de Justiça que divulgam ou incorporam a Recomendação nº 90/2021 e, por extensão, a necessidade de cumprimento da Resolução nº 10.

Afora esses, há outros dois documentos. No âmbito do Ministério Público do Estado do Pará, o corregedor-geral expediu a Recomendação MP/CGMP nº 003/2020, que traz uma série de recomendações aos membros do Ministério Público do Estado do Pará para sua atuação nos casos de notícia de indícios de ilícitos criminais em área rural ou procedimentos policiais em áreas de conflitos agrários (D.O. nº 34.441, de 21.12.2020). A Resolução nº 10 é utilizada como parte da fundamentação da recomendação (“Considerando”).

Também no Pará, o Tribunal de Justiça, por sua corregedora-geral, em resposta a pe-

dido de providências formulado pelo CNDH acerca da observância da Resolução nº 10 quanto às pessoas deslocadas por grandes obras de infraestrutura e semelhantes pelos membros do tribunal, teve como resultado a seguinte determinação (DJPA nº 7124/2021, de 20.04.2021):

Expeça-se ofício circular aos magistrados das unidades judiciárias do TJPA, recomendando que sigam as diretrizes do CNDH, constantes da Resolução nº 10/2018-CNDH como diretrizes em auxílio ao desempenho de suas funções, naquilo que não conflitar com normas constitucionais ou infraconstitucionais.

Vale apontar que a Corregedoria registra que o conteúdo da Resolução nº 10 não poderia ser tomado enquanto norma cogente, apenas como diretrizes a serem avaliadas pela(o) magistrada(o), nos seguintes termos:

Conclui-se, a partir da leitura dos dispositivos mencionados, que, em abstrato e no geral, eles visam a atender princípios fundamentais e princípios gerais de direito expressos em normas constitucionais e infraconstitucionais autênticas ou equiparadas. Destacam-se, neste contexto, os direitos fundamentais da dignidade humana (de onde se ramifica o direito à moradia), da igualdade, de ampla defesa e contraditório, de devido processo legal e a proteção aos direitos difusos e de vulneráveis, bem como os princípios da conciliação e da eficiência.

Entretanto, tais diretrizes não devem ser impostas como regras cogentes de direito material e processual, sob pena de ferir o ordenamento

jurídico, no que se destacam a usurpação de competência com a adoção, via resolução, de normas materiais e processuais diversas do previsto na legislação objetiva (art. 7º incisos I, II, IV, etc.), bem como a restrição de acesso à Justiça (art. 2º § 1º) e o estabelecimento de hierarquia entre direitos fundamentais (art. 1º § 3º).

No lugar de normas cogentes, **as diretrizes expostas na Resolução nº 10/2018 - CNDH devem ser adotadas pelos magistrados como recomendações a nortear suas atuações nos casos em que lidarem com populações vulneráveis afetadas por grandes obras de infraestrutura, desde que não haja conflito concreto com as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes.** (grifos do original)

Em suma, o TJPA orienta a adoção da Resolução nº 10 enquanto conjunto de recomendações para casos envolvendo populações vulneráveis sob risco, mas alerta para potenciais conflitos com a legislação constitucional ou infraconstitucional.

A corregedora afirma, por exemplo, que haveria restrição do acesso à justiça pelo art. 2º § 1 da Resolução nº 10, o qual estabelece que *“A propositura de demanda judicial [pelo Estado], visando à retirada forçada de grupos que demandam proteção especial do Estado, sem que seja oferecida solução adequada, nos termos do capítulo IV desta resolução, viola direitos humanos”*.

Ainda, entende haver, quanto ao art. 7º, incisos I, II, IV, VI, VIII e IX da Resolução, *“usurpação de competência com a adoção, via resolução, de normas materiais e processuais diversas do previsto na legislação ob-*

*jetiva”*. Dentre os incisos citados, há os que preveem a citação pessoal dos afetados, a intimação da Defensoria Pública, a realização de audiência de justificação, designação de audiência de mediação, dentre outros.

Por fim, aduz haver estabelecimento de hierarquia entre direitos fundamentais ante o contido no art. 1º § 3º, que aponta que os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

Observa-se, portanto, que a Corregedoria espelha um pensamento recorrente na magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em que, a despeito de a resolução ser utilizada com relativa frequência por juízas(es), estas(es) frequentemente sentem a necessidade de afirmar a suposta ausência de sua imperatividade e destacar que utilizam determinados conteúdos a partir de seu próprio convencimento.

O entendimento da Corregedoria do TJPA, no mínimo curiosamente, vem mesmo após a expedição de recomendação pelo órgão máximo de correição do Poder Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça – orientando o atendimento às diretrizes da Resolução nº 10. É precisamente a recomendação do CNJ que abordaremos a seguir.

## **b) Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça**

Como apontado anteriormente nesta pesquisa (veja seção 1.3), de início o Conselho Nacional de Justiça não tomou nenhuma

medida própria sobre os despejos em meio à pandemia, tendo apenas divulgado o ofício recebido pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que recomendavam a suspensão da realização de remoções<sup>41</sup>.

Porém, em 23 de fevereiro de 2021, o CNJ aprovou, em sua 325ª Sessão Ordinária, uma recomendação aos órgãos do Poder Judiciário para que tenham cautela nas decisões envolvendo despejos e remoções coletivas durante a pandemia de Covid-19. A medida decorreu de proposta apresentada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) no âmbito do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, órgão criado em setembro de 2020 pela nova gestão do CNJ, liderada pelo ministro Luiz Fux.

O pedido atendeu à reivindicação de diversos movimentos sociais e se seguiu a uma série de ocorrências que evidenciaram a necessidade de ação por parte do Estado brasileiro quanto à temática. Dentre elas, cite-se o emblemático despejo de parte do Quilombo Campo Grande<sup>42</sup>, acampamento consolidado do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST) em Minas Gerais, que ganhou visibilidade nacional e internacional em agosto de 2020 devido à desproporcionalidade da medida, realizada com grande aparato policial em ação que se estendeu por 56 horas e levou à

destruição de escola e de casas de famílias vulneráveis em meio à pandemia.

A remoção foi inclusive averiguada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que solicitou informações aos órgãos responsáveis e realizou, em 9 de dezembro de 2020, durante seu 178º Período de Sessões, audiência sobre *“Denúncias de despejos forçados de defensores del derecho a la tierra en Brasil”*, com a presença de diferentes órgãos, dos quais cobrou a adoção de medidas que garantissem a proteção dos direitos humanos. Vale lembrar que o relator especial da ONU para a moradia, Balakrishnan Rajagopal, já pedira ao Brasil que suspendesse todos os tipos de despejo durante a pandemia.

Em fevereiro de 2021, ante a ausência de qualquer medida legislativa, executiva ou judicial de amplitude nacional, o CNJ acolhe a recomendação sugerida pela CNBB. Na sessão que aprovou a proposta, o conselheiro que representou o CNDH, Leandro Scalabrini, trouxe os dados do mapeamento da Campanha Despejo Zero sobre remoções efetivadas e ameaças e afirmou: *“A pandemia do coronavírus, senhores conselheiros, tem nos mostrado que todos nós estamos numa mesma tempestade, mas infelizmente nem todos estão no mesmo barco. Algumas famílias estão agarradas a tocos de madeiras tentando se salvar”*.

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/toffoli-divulga-orientacoes-da-cdhm-e-da-pfdc-sobre-suspensao-de-despejos-durante-pandemia>

<sup>42</sup> Para mais informações, ver a reportagem disponível em: <https://www.brasildefatomg.com.br/2020/08/18/despejo-do-quilombo-campo-grande-e-o-mais-longo-do-sec-xxi-e-marca-as-lutas-sociais>.

O caráter humanitário da medida foi reafirmado pelo presidente do CNJ, ministro Luiz Fux, que enfatizou: *“O direito é acima de tudo sensibilidade, e a carta de Sete Partidas dizia que os juízes deveriam ser homens sensíveis e saber direito se possível, então isso [a recomendação] é uma demonstração da nossa sensibilidade e, digamos assim, um primeiro resultado magnífico do nosso Observatório de Direitos Humanos”*.

Por meio da Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021 (DJE 05.03.2021<sup>43</sup>), o CNJ resolve:

Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

**Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.**

Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

*(grifo nosso)*

Este é, sem dúvida, um marco quanto à aplicação da Resolução nº 10, tanto porque passa a ser conhecida por um contingente muito maior de juristas após a recomendação do CNJ, quanto porque recebe validação por parte de órgão da cúpula do Poder Judiciário.

“ A Resolução nº 10/2018 do CNDH ampara, de forma muito importante, a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça. É importante dizer isso porque a Recomendação nº 90 não nasceu do nada, vem de um acúmulo e incidência de movimentos sociais que solicitam ao CNJ as questões consideradas pelo CNDH. Isso nos anima porque diz que há um processo de acúmulo histórico. Assim, é importante ler a Resolução nº 10 olhando pelo retrovisor da Recomendação nº 90. ”

– **Benedito Barbosa** - advogado do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) e coordenador da Central dos Movimentos Populares (CMP) em São Paulo



<sup>43</sup> Ato normativo oriundo do procedimento nº 0010578-51.2020.2.00.0000.



Quanto à divulgação da normativa, a pesquisa apontou que alguns tribunais incorporaram ou compartilharam a Recomendação nº 90/2021 do CNJ (vide lista abaixo), sendo plausível e provável imaginar que outros tribunais que não apareceram na pesquisa também o fizeram. Vejamos:

- Tribunal de Justiça do Paraná, em ato da Presidência, acolheu a Recomendação nº 90/2021 por intermédio do Decreto Judiciário nº 123/2021 (DJE 12.03.2021);
- Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por ato da Corregedoria Geral de Justiça, publicou, no Sistema Eletrônico de Informações nº 0033351-92.2021.8.13.0000, a Recomendação nº 90/2021 (DJE 17.03.2021);
- Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por intermédio do Aviso TJ nº 21/ 2021, informou à magistratura quanto à publicação, no Diário de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, da Recomendação nº 90/2021 (DJE 08.04.2021);
- Tribunal de Justiça de Sergipe, por ato da Corregedoria Geral de Justiça, emitiu o Provimento nº 07/2021, sobre a necessidade de observância da Resolução nº 10 do CNDH e da Recomendação nº 90/2021 no exame de pedidos de tutela de urgência que tenham por objetivo a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais (DJE 27.05.2021).

Importante lembrar que, ao longo de 2020 e 2021, o Conselho Nacional de Direitos Humanos realizou rodadas de reuniões com diferentes tribunais de justiça sobre a temática dos despejos. Reconhecidas como bastante frutíferas, as reuniões possibilitaram conhecer diversas iniciativas dos tribunais, além de divulgar-se o conteúdo da Resolução nº 10. O Tribunal de Justiça de Sergipe, mencionou, por ocasião de uma dessas reuniões que, no escopo de sua atuação, além do Provimento nº 07/2021 referenciado acima, há os artigos 43b a 43l da Consolidação Normativa Judicial do TJSE, que estabelecem medidas de mediação e conciliação nos mandados de manutenção, imissão e reintegração de posse.

O Tribunal de Justiça do Piauí, por sua vez, compartilhou suas experiências com o Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania Fundiário, o Sistema de Monitoramento de Conflitos Fundiários e o programa Regularizar<sup>44</sup>. Vê-se que outros tribunais que não apareceram na nossa pesquisa podem adotar iniciativas relevantes do ponto de vista da prevenção, mediação e busca de soluções garantidoras de direitos humanos para os conflitos fundiários.

Quanto à recomendação do CNJ, seu impacto é inegável. Ela surge num cenário de ausência de moratória de despejos no âmbito nacional – mesmo em meio aos altos níveis de contágio e mortalidade da pandemia – e

---

**44** Fonte: [https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/tjpi/destaques/cgj-presidencia-do-tj-pi-e-conselho-nacional-de-direitos-humanos-debtem-solucoes-garantidoras-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-fundiarios-no-contexto-da-pandemia/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=cgj-presidencia-do-tj-pi-e-conselho-nacional-de-direitos-humanos-debtem-solucoes-garantidoras-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-fundiarios-no-contexto-da-pandemia](https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/tjpi/destaques/cgj-presidencia-do-tj-pi-e-conselho-nacional-de-direitos-humanos-debtem-solucoes-garantidoras-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-fundiarios-no-contexto-da-pandemia/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=cgj-presidencia-do-tj-pi-e-conselho-nacional-de-direitos-humanos-debtem-solucoes-garantidoras-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-fundiarios-no-contexto-da-pandemia).

orienta a magistratura para a necessidade da análise sensível e com cautela nos casos que impliquem remoções de pessoas em situações de vulnerabilidade. Ainda que nem todas as decisões judiciais tenham, ao fim e ao cabo, suspenso remoções, ante o caráter de recomendação, é certo que decidir de forma contrária ao ato normativo pelo CNJ implica um ônus argumentativo maior a quem julga. Seu efeito simbólico é, pois, extremamente relevante. Ademais, ao demandar observância da Resolução nº 10, traz consigo uma série de parâmetros relevantes para garantia dos direitos humanos no contexto de análise de ordens de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais.

### **c) Normativas de órgãos do Executivo, Legislativo e conselhos participativos**

Nossa pesquisa identificou seis normativas oriundas de órgãos do Executivo, Legislativo e conselhos participativos. Tratam-se de resoluções, decretos, recomendações, portarias e leis que utilizam a Resolução nº 10, seja na sua fundamentação (“Considerando”), seja em seu próprio texto. Vejamos:

• **Resolução nº 130/CMDCA/2019 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo** (CMDCA/SP). Dispõe sobre parâmetros e diretrizes para os procedimentos de atenção a crianças e adolescentes durante remoções, envolvendo situações de risco, despejos, reintegrações de posse e conflitos fundiários

realizados na cidade de São Paulo. A Resolução nº 10 é utilizada nos “Considerandos” e também se menciona a necessidade de cumprimento das suas diretrizes. Dessa forma, mostra-se extremamente relevante a Resolução do CMDCA, por buscar efetivar os direitos de grupo gravemente impactado em remoções, que são as crianças e adolescentes.

• **Decreto Estadual nº 29.058, de 7 de agosto de 2019, do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.** Dispõe sobre o procedimento, no âmbito do Poder Executivo Estadual, para cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse coletiva. Em seu art. 3º, o decreto prevê que:

Art. 3º A Polícia Militar do Rio Grande do Norte (PMRN) deverá elaborar um plano de execução para a realização de cada operação policial de apoio a reintegração de posse coletiva, o qual deverá observar os termos do Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva e a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), bem como conterá, necessariamente, os seguintes elementos:

- I - data prevista para a operação;
- II - estrutura policial a ser empregada;
- III - cópia da ordem judicial de reintegração de posse;
- IV - informações acerca da quantidade aproximada de ocupantes;
- V - características da área a ser reintegrada;
- VI - data aproximada do início da ocupação; e
- VII - outros eventos considerados relevantes para o planejamento da operação policial.

A Resolução nº 10, portanto, é utilizada, em conjunto com o Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva, elaborado pela antiga Ouvidoria Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), como referência para a elaboração de plano de operação para eventual cumprimento de mandado de reintegração de posse pela Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte.

• **Portaria SEDH nº 037-R, de 12 de agosto de 2020, da Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Espírito Santo**, que institui a Comissão Permanente de Conciliação e Acompanhamento dos Conflitos Fundiários (CPCACF). A Resolução nº 10 é mencionada para que seu conteúdo seja amplamente divulgado e suas medidas implementadas nos conflitos fundiários que aconteçam dentro do estado do Espírito Santo. Vejamos o art. 6º da portaria:

Art. 6º A Comissão Permanente de Conciliação e Acompanhamento dos Conflitos Fundiários buscará divulgar e implementar o conteúdo da Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, e estudar medidas para fomentar a sua observância por todos os órgãos e entidades competentes.

• **Subemenda Nº 000001/2021, que altera a redação do Substitutivo nº 04/2021 do Projeto de Lei Ordinária 1010/2020**

**(“Despejo Zero”), em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE)**, de autoria da Comissão de Administração Pública. O PL 1010/2020 foi eventualmente aprovado, constituindo a Lei nº 17.400/2021, a qual dispõe sobre a suspensão, durante a vigência de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) declarada pelo governo federal com base no Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou mesmo extrajudiciais no âmbito do estado de Pernambuco.

No caso, a emenda ressalta que a Recomendação nº 90/2021 orienta a observância da Resolução nº 10 do CNDH, *“que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos, considerando os despejos como a última medida dentro desse processo”*.

• **Resolução Recomendada nº 8/2020/Concidade/Semur, de 3 de novembro de 2020, do Conselho Municipal da Cidade de Porto Velho, Rondônia**. Por meio dela, o Concidade de Porto Velho:

Faz recomendação à Secretaria Geral de Governo (SGG) e à Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo (Semur) para que tomem as devidas providências para proceder medidas pela suspensão da reintegração de posse da Ocupação Maravilha II, estabelecida na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Tomé de Souza, em Porto Velho – RO.

A Resolução nº 10 é utilizada na fundamentação, em seus “Considerandos”. O objetivo da recomendação é a suspensão de despejo de ocupação, tendo sido ressaltado que o local se encontra, inclusive, em zona especial de interesse social, e observa-se, pela data, que se trata de ameaça de remoção em meio à pandemia de Covid-19.

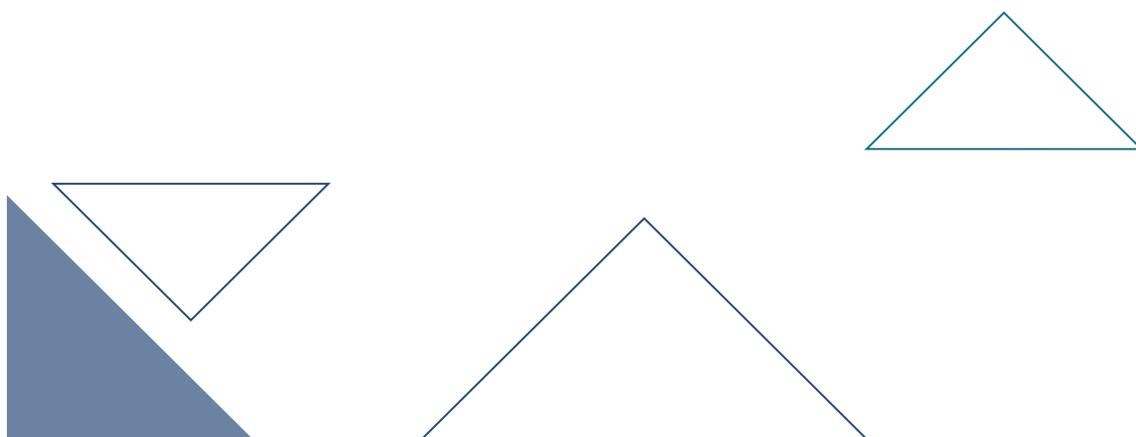
• **Resolução nº 17/2021 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.** A sua elaboração se deu a partir de demanda levada por integrantes da Campanha Despejo Zero à Comissão de Direito à Cidade do conselho, denunciando o aumento de remoções administrativas –realizadas sem existência de ordem judicial e muitas vezes sem qualquer possibilidade de defesa prévia – mesmo diante do contexto da pandemia de Covid-19 e em desrespeito às decisões judiciais e recomendações institucionais e judiciárias que apontam a necessidade de suspensão das remoções.

Como resultado, a Comissão de Direito à Cidade elaborou resolução que, dando conti-

nuidade à Resolução nº 10, traz parâmetros específicos sobre os procedimentos administrativos que possam implicar em ameaça à segurança da posse de populações vulnerabilizadas. A Resolução nº 17 foi publicada em 6 de agosto de 2021, com a seguinte ementa:

Reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe medidas preventivas e soluções garantidoras de direitos humanos.

Ela utiliza a Resolução nº 10 tanto na sua fundamentação (“Considerando”) como em seus art. 1, § 1º (“Os despejos, remoções e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos do § 2º, do art. 1º, da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, deste Conselho Nacional de Direitos Humanos”) e no art. 23 (“Adota-se, de forma supletiva, o inteiro teor da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.”).



## 2.4 Outros usos: pedidos de providências e publicações

---

Esta categoria buscou visibilizar o uso da Resolução nº 10 em outras esferas de incidência e educação em direitos humanos, quais sejam a dos pedidos de providências e das publicações. Antes de analisá-las, porém, merece menção um uso identificado que escapa à classificação acima, qual seja em questão de concurso para o ingresso na carreira de defensor público do estado do Pará em 2021, em prova realizada pela banca Cebraspe. A questão 73 da prova traz a Resolução nº 10/2018 do CNDH para inquirir sobre a obrigatoriedade da intimação da Defensoria Pública pelo juiz antes da expedição de liminar nos casos de conflito fundiário coletivo. Percebe-se assim a valorização dada à normativa pelo órgão defensorial e o potencial de sua inclusão no concurso estimular o estudo – e posterior uso – de padrões de direitos humanos aplicáveis a conflitos fundiários.

### **a) Pedidos de providência**

---

No âmbito dos ofícios e pedidos de providências, aparecem com destaque as organizações da sociedade civil, redes, conselhos e comissões, bem como órgãos do Sistema de Justiça, dentre eles as Defensorias Públicas e Ministério Público, a exemplo do Ministério Público Federal.

A Campanha despejo Zero, por exemplo, tem oficiado diversos órgãos solicitando a

suspensão de despejos em casos de ameaça de remoção desde julho de 2020, e menciona, dentre seus argumentos, a Resolução nº 10. O Fórum Nacional da Reforma Urbana, ainda anteriormente à pandemia, já oficiara órgãos exigindo o seu cumprimento.

O próprio CNDH, por suas Comissões de Direito à Terra e Direito à Cidade, ao oficializar órgãos e magistradas(os) afirma a necessidade de cumprimento da Resolução nº 10. Igualmente, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados faz referência ao assunto em seus pedidos de providências relativos a conflitos fundiários.

Movimentos sociais rurais e urbanos, entidades parceiras e advogadas e advogados populares Brasil a fora a utilizam de diferentes maneiras. São notáveis as menções à excepcionalidade do despejo e necessidade de busca de alternativas que garantam os direitos humanos, tal qual as diretrizes para realização de despejos, especialmente para elaboração de plano de remoção e reassentamento. Além disso, a resolução também reforça teses jurídicas variadas de acesso e garantia de direitos ou serviços essenciais, como por exemplo a necessidade de acesso à energia elétrica nos assentamentos informais.

Um dos casos lançados na tabela que cha-

ma a atenção pela aplicação diferenciada da Resolução nº 10/2018 é o referente ao Procedimento Preparatório para Demanda Coletiva nº 001/2020, de 28 de janeiro de 2020, da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio do Núcleo Especializado de Tutelas Coletivas e do Núcleo Especializado de Defesa dos Grupos Sociais Vulneráveis. Vejamos:

CONSIDERANDO as matérias veiculadas na imprensa local de ação adotada pelo Município de Natal no Viaduto do Baldo, que implicou na remoção abrupta de bens de pessoas em situação de rua no dia 20 de janeiro de 2020, sem disponibilização de alojamento provisório e sem ser precedido de prévia comunicação ou mesmo de ação integrada com os órgãos de acolhimento e proteção; (...)

CONSIDERANDO que a Resolução de nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, recomenda a adoção de medidas preventivas e protetivas nas hipóteses de remoção de pessoas em situação de vulnerabilidade, assegurando-lhes abrigo imediato, ainda que provisório, e preservação da dignidade da pessoa humana, sem atos de violência ou de violação dos direitos humanos; (...)

RESOLVE:

Art. 1º. Instaurar o presente Procedimento Preparatório para Demanda Coletiva, com a finalidade de (1) averiguar a conformidade ou não com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, com os direitos humanos e fundamentais e com a normatização em vigor da ação realizada pela Prefeitura de Natal, no dia 20 de janeiro de 2020, no Viaduto do Baldo, em Natal, que implicou na remoção, sem pré-

via notificação ou acolhimento provisório, de bens pertencentes a pessoas em situação de rua; bem como (2) diagnosticar eventual carência de vagas e de equipamentos na rede de atendimento à população em situação de rua, adotando as medidas extrajudiciais e judiciais necessárias para suprir a demanda atual.

(...)

III - Oficie-se à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEMSUR) e à Secretaria Municipal de Obras e Viação (SEMOV) para, no prazo de 05 (cinco) dias, informar se os bens/pertences/documentos das pessoas em situação de rua que se encontravam no Viaduto do Baldo foram identificados e armazenados em algum órgão público durante a ação ocorrida no dia 20 de janeiro de 2020, bem como se foi elaborado plano prévio de remoção com atendimento das orientações contidas na Resolução de nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e, ainda, se existe ou não norma municipal regulamentando as ações de zeladoria de áreas públicas;

Nesse procedimento, portanto, se discute a remoção de pertences da população em situação de rua da cidade de Natal/RN, sendo a Resolução nº 10 utilizada para proteção da população em situação de rua contra a retirada de seus pertences e como instrumento para garantia de seu direito à moradia, ainda que de forma provisória em equipamentos públicos.

Verifica-se que há diferentes usos dados à Resolução nº 10 no âmbito dos pedidos de providências, e sua amplitude permite tanto um uso geral, reforçando suas diretrizes principais, quanto um uso mais específico.

## b) Publicações

---

Quanto às publicações, destaca-se primeiramente o livro **“A reforma agrária e o sistema de justiça”**, realizado pelo Ministério Público Federal, num esforço do Grupo de Trabalho Reforma Agrária da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em sistematizar suas reflexões sobre o tema e contribuir para a defesa do regime de direitos estabelecido pela Constituição de 1988 (MPF, 2019)<sup>45</sup>. Além de uma seleção de artigos, o livro traz registros *“da atuação da PFDC nos últimos três anos, por meio de notas técnicas, recomendações e dois roteiros de atuação para combate à violência no campo”*, com intuito de conferir à publicação ademais um caráter prático. É nesse escopo que é inserida no livro a Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

O uso como ferramenta para educação popular em direitos humanos, por sua vez, é visível na **“Cartilha de prevenção de despejos: práticas e instrumentos de resistências”**, produzida pelo CDES Direitos Humanos. A cartilha, de caráter eminentemente prático, destina-se a apoiar ativistas e comunidades ameaçadas de despejos e ser *“um instrumento popular de efetiva resistência e luta contra a atual lógica das remoções forçadas”* (CDES Direitos Humanos, 2020)<sup>46</sup>. Quanto à Resolução nº 10, são compartilhadas especificamente as diretrizes

gerais (parágrafos do art. 1º) e a excepcionalidade dos despejos (art. 14).

Em caráter similar, a publicação **“Tribunal Internacional de Despejos. Brasil: casos e recomendações”** sistematiza os casos emblemáticos de violações e remoções forçadas denunciados na Sétima Sessão do Tribunal Internacional de Despejos, realizada no Brasil em 2018, em ação organizada pela Aliança Internacional de Habitantes em conjunto com movimentos sociais, entidades e redes. O livro inclui as recomendações proferidas aos agentes de Estado e replica, ao final, cópia integral da Resolução nº 10, afirmando que:

Para encontrar soluções garantidoras de direitos humanos e promover medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) elaborou uma resolução (...). Seu conteúdo, se aplicado pelo público ao qual se destina, evitaria situações como as aqui apresentadas por ocasião da sessão brasileira do Tribunal Internacional dos Despejos.

É interessante, por fim, a incorporação da Resolução nº 10 aos argumentos trazidos em modelos de peças jurídicas, a exemplo dos modelos de ofícios e petições em prol da suspensão de despejos realizados pela Campanha Despejo Zero<sup>47</sup>. O “Guia de atuação processual nos conflitos fundiários”, elaborado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública

---

<sup>45</sup> Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. [A reforma agrária e o sistema de justiça](#). Brasília: MPF, 2019.

<sup>46</sup> MÜLLER, Cristiano [et al.]. [Cartilha de Prevenção de Despejos: Práticas e instrumentos de resistências](#). Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2020, p. 18-19.

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.campanhadespejozero.org/juridico>.

de São Paulo (DPE-SP, 2020)<sup>32</sup>, aponta a relevância da resolução, destacando que:

... no que tange ao cumprimento de ordens de reintegração de posse, [a Resolução nº 10/2018 do CNDH] prevê importantes balizas para evitar o emprego desarrazoado de violência estatal e, ainda, o resguardo dos direitos fundamentais da população vulnerável atingida.

O guia impressiona por detalhar pedidos específicos para as peças jurídicas e, neles, a sua correlação com o cumprimento da Resolução nº 10, a saber:

Com fulcro na referida resolução, e também em toda a normativa invocada e a jurisprudência consolidada neste petítório, requer-se:

(...)

1.2.2. A intimação do município para a adoção da seguinte solução garantidora de direitos humanos:

(-c.) manifestação acerca do plano de acolhimento emergencial da população removida, bem como do atendimento habitacional previsto (visto que os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território)

(-d.) informações acerca de recursos empreendidos para o atendimento habitacional emer-

gencial e provisório, às famílias removidas - conforme art. 14, § 1.º, da Res. CNDH 10/2018, "os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território"

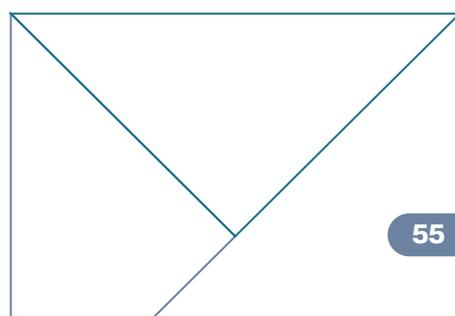
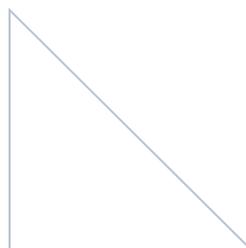
(...)

(-2.) Acerca das condições para o cumprimento do mandado:

(-2.1.) não prejudicar o ano letivo das crianças e adolescentes, que se encontram matriculados em escolas próximas à ocupação - conforme art. 14, § 2.º, da Res. CNDH 10/2018, "não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento"

(-2.2.) permitir a colheita das plantações realizadas - segundo art. 14, § 3.º, da Res. CNDH 10/2018, "Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias".

Observa-se, nas publicações analisadas, que o uso da Resolução nº 10 vai do mais geral ao mais específico, estando presente em todas, porém, um objetivo de uso prático do instrumento.



## 3. REFLEXÕES DE CONVIDADOS(AS)

### 3.1 O uso da Resolução nº 10/2018 do CNDH na perspectiva da assessoria jurídica popular

Contribuição do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar

Márcio Alan Menezes Moreira<sup>48</sup>

Cecília Paiva<sup>49</sup>

O contexto de efetivação do direito à moradia em Fortaleza passa, necessariamente, pela manutenção das ocupações em seus territórios. A Região Metropolitana de Fortaleza possui um elevado índice de ameaças e de execução de remoções forçadas. Esse tipo de intervenção é realizado, principalmente, pelo Poder Público e pelo mercado imobiliário.

Apenas entre 2009 e 2018, conforme levantamento elaborado pelo Observatório das Remoções, ocorreram ameaças de remoções a 28 mil famílias e, desse total, 13 mil famílias chegaram a ser, de fato, removidas. Os dados adquirem contornos especialmente preocupantes ao se analisar que, dentre as famílias removidas, 81% tiveram o procedimento de remoção efetuado com violência e apenas 37% das remoções aconteceram por

decorrência de mandado judicial ou ordem administrativa.

Os dados coletados de 2009 até setembro de 2017 apontam que mais de 28 mil famílias sofreram ameaça ou foram removidas na região metropolitana de Fortaleza (RMF), sendo quase 23 mil só em Fortaleza. Deste total foram removidas de fato mais de 13 mil famílias na RMF e mais de 11.700 em Fortaleza.

Enquanto isso, temos 160 mil famílias cadastradas pela Fundação de Habitação (Habitafor) para recebimento de unidades habitacionais.

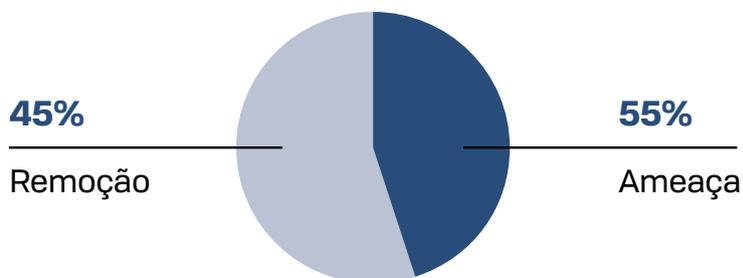
As remoções são marcadas pelo uso da violência e muitas vezes sem qualquer ordem judicial ou administrativa, realizadas de forma clandestina pelos proprietários ou até mesmo pelo próprio Poder Público.

<sup>48</sup> Advogado, mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares.

<sup>49</sup> Advogada do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Frei Tito de Alencar, pós-graduanda em Direitos Humanos e Coletivos e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

## Famílias ameaçadas e/ou removidas em Fortaleza

(período: 2009 a setembro de 2017)



Aproximadamente

**28.891**

na RMF

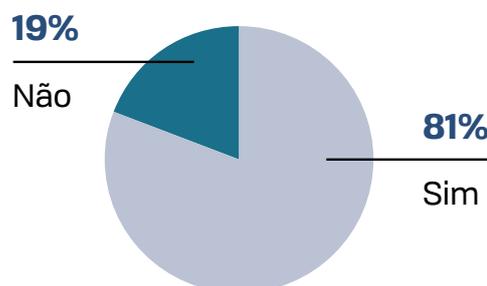
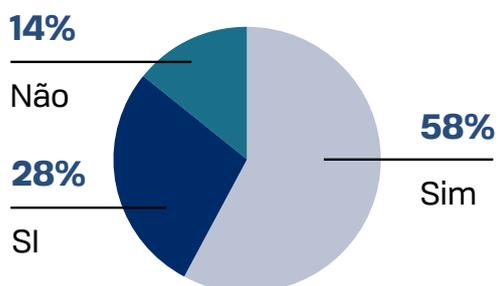
Aproximadamente

**23.366**

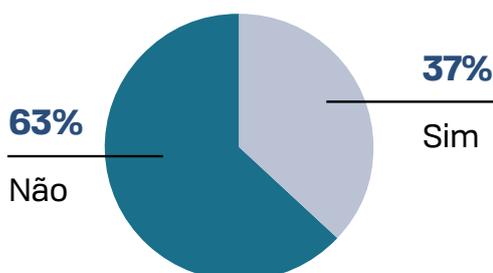
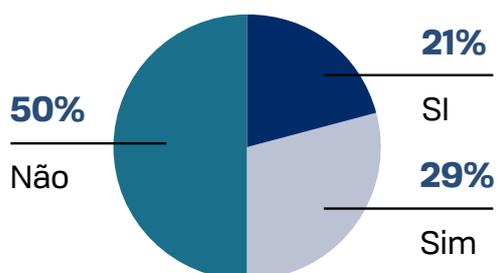
em Fortaleza

E quanto à existência de violência e ordem judicial:

### Houve violência?



### Houve mandado judicial ou ordem administrativa?



Nesse contexto, o Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar busca levar ao Judiciário a complexidade dos conflitos fundiários urbanos, tendo em vista a normativa internacional e nacional sobre o tema.

O Escritório de Assessoria Jurídica e Direitos Humanos Frei Tito de Alencar (EFTA), vinculado à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, atua diretamente nesse cenário na defesa técnica das comunidades afetadas por remoções e despejos forçados e, também, por meio de articulações para garantir o direito à moradia digna de comunidades vulnerabilizadas no Ceará.

As problemáticas envolvendo moradia digna passaram a ter proporções diferenciadas com o contexto da pandemia de Covid-19 e das medidas necessárias para atenuar os índices de transmissibilidade do vírus, pois, para cumprir o mandamento de “ficar em casa”, é necessário, inicialmente, possuir uma moradia e, por fim, é fundamental que a posse dessa moradia não seja ameaçada ou encerrada.

Diante desse contexto e com o intuito de proteger a segurança da posse durante o período de calamidade, o EFTA protocolou, perante a presidência do Tribunal de Justiça do Ceará, pedido de suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse. A partir dessa solicitação, a presidência do TJCE fez ofício circular aos juizes com

o propósito de orientá-los que se redobre a cautela na análise de matérias e no cumprimento de ordens envolvendo reintegrações de posse.

Além disso, em nossa prática jurídica, já que realizamos atendimento ao público em geral, as ações de reintegração de posse chegam ao nosso conhecimento após a concessão de liminar, ou mesmo durante a execução do despejo.

Em tais casos, utilizamos duas estratégias:

- a. Agravo de Instrumento da decisão liminar. No caso, aproveitamos para peticionar nos autos principais pedindo a revogação da medida com base na complexidade do conflito fundiário urbano e na normativa nacional e internacional sobre o tema;
- b. Nas hipóteses de sermos comunicados no momento da ocorrência do despejo, é preciso realizar uma articulação institucional que envolve diálogo com o sistema de justiça, Defensoria Pública, Ministério Público, OAB e comissões parlamentares de direitos humanos.

Ao tratarmos da normativa que se aplica ao caso, inserimos dispositivos do Código de Processo Civil que, ao tratar do regramento das ações possessórias, deixa claro o dever de precaução do magistrado e a finalidade social que tais ações devem cumprir.

No art. 554, §1º, existe a regra da citação pes-

soal de todos os ocupantes, bem como a intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público.

O art. 565 trata do litígio coletivo pela posse de imóvel; para ações em que o esbulho ou turbação ocorreram há mais de um ano e dia, o juiz deve: designar audiência de mediação; intimar o Ministério Público e a Defensoria Pública; intimar os órgãos que atuam com a política urbana ou agrária.

Em muitos casos, a conjunção do peticionamento de um pedido de revogação da liminar com o Agravo de Instrumento, aliado a uma reunião com o magistrado do caso, acaba acarretando a suspensão da medida e a designação de uma audiência de mediação ou justificação de posse.

Alguns fatores contribuem para a suspensão da liminar:

- a. Quantidade de famílias envolvidas;
- b. Tempo de ocupação (recém-ocupada; consolidada, etc.);
- c. Edificações (construções de alvenaria permitem um diálogo sobre o impacto da medida e tornam mais complexo o despejo).

Conjugadas com esses fatores estão ponderações sobre a função social da propriedade e a função social da posse.

Quanto à normativa internacional, é utilizado o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direi-

tos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que trata do Direito à Moradia Adequada e de Despejo Forçado.

A Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos sempre é utilizada nas petições, destacando as medidas de prevenção e as medidas do conflito coletivo judicializado.

Quanto ao aspecto da prevenção, destaca-se a utilização dos seguintes dispositivos:

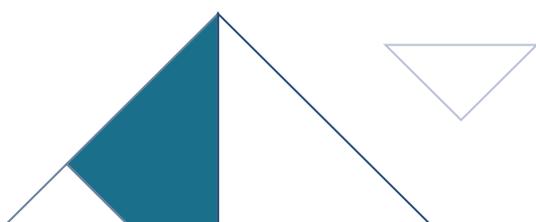
Art. 6º (...)

IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando inclusive assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

VIII - Primar pela agilidade do acesso à terra, à moradia e à regularização fundiária: (a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado; (b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes.

Em relação ao art. 7º da Resolução nº 10 do CNDH utilizamos todos os nove incisos, já que dialogam diretamente com medidas que o magistrado deve adotar. Além disso, os artigos 16 e 20 são utilizados para destacar as regras que devem incidir quando da realização do despejo inevitável.

A resolução cumpre um papel importantís-

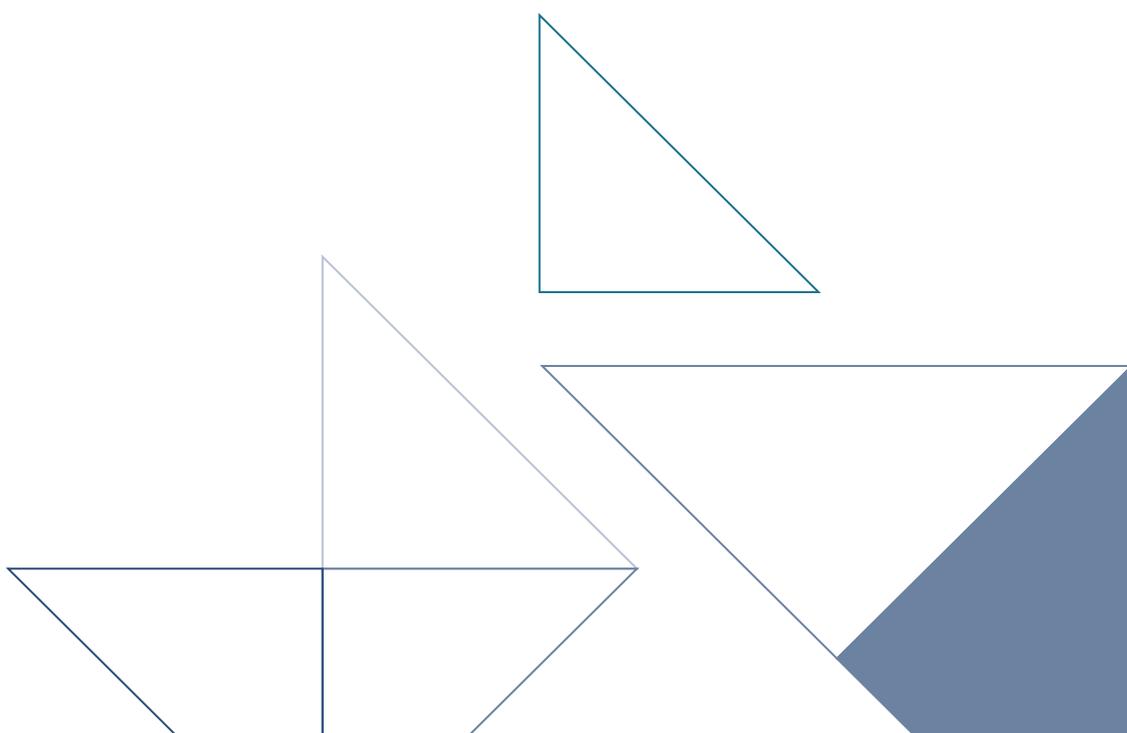


simo ao detalhar procedimentos e deveres que o Código de Processo Civil não aborda. De forma equivocada, o CPC determina, obrigatoriamente, no art. 565, a realização de audiência de mediação, antes de apreciar o pedido de liminar, apenas quando entre a turbação e o esbulho tiver decorrido mais de ano e dia.

Ocorre que, em conflitos coletivos pela posse, a repercussão social da decisão deveria ter como premissa, calcada no princípio da precaução e dos fins sociais da norma, que a audiência de mediação deveria ser o primeiro ato processual a ser realizado. De modo contrário, a resolução detalha diversas ações que o magistrado deve adotar. Do ponto de vista da garantia do direito à mora-

dia, torna mais mensurável expor nas petições as regras da resolução e requerer sua aplicação pelo magistrado.

A disposição da resolução que, em nossas petições, tem melhor receptividade no Judiciário é a realização de audiência de mediação, com intimação, além da Defensoria Pública e do Ministério Público, dos órgãos municipais e estaduais para inclusão das famílias em programa de regularização fundiária ou de habitação. Nesse caso, geralmente cria-se uma demanda para o Poder Público de realocação das famílias, e a reintegração de posse somente será efetivada quando município ou estado concluem a garantia do direito à moradia aos ocupantes.



## 3.2 A força normativa da Resolução nº 10/2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia

---

Julia Ávila Franzoni<sup>50</sup>  
Larissa Batista Franco<sup>51</sup>  
Rayane da Silva Mello<sup>52</sup>

A Resolução nº 10/2018 do CNDH<sup>53</sup> dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Esse ato normativo dá densidade jurídica à disciplina internacional do direito à moradia e da segurança da posse, tornando exequível diversos documentos de proteção dos DHESCA (direitos humanos econômicos, sociais e culturais) de que o Brasil é signatário. Inúmeros casos de desocupação forçada que vêm ocorrendo no Brasil, na forma como denunciado pela Campanha Nacional Despejo Zero<sup>54</sup>, são incompatíveis com as exigências internacionais – os despejos apenas seriam justificados em situações

de extrema excepcionalidade, como única medida disponível para garantir os direitos humanos.

Entre os doze instrumentos jurídicos de direito internacional que fundamentam a resolução estão o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992); os Comentários Gerais nº 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (CDESC/ONU) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Todos esses documentos estão vinculados a tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, possuindo caráter nor-

---

**50** Professora da FND-UFRJ, advogada popular associada da Terra de Direitos e coordenadora do Labá - Direito, Espaço & Política. E-mail: [juliafranzoni@direito.ufrj.br](mailto:juliafranzoni@direito.ufrj.br).

**51** Graduanda do curso de Direito na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Labá - Direito, Espaço & Política. E-mail: [larissafranco@id.uff.br](mailto:larissafranco@id.uff.br).

**52** Graduanda do curso de Direito na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Labá - Direito, Espaço & Política. E-mail: [rayanemello@id.uff.br](mailto:rayanemello@id.uff.br).

**53** BRASIL, Conselho Nacional de Direitos Humanos. [Resolução nº 10/2018, de 17 de outubro de 2018](#). Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, 2018.

**54** Ver [site da campanha](#) para acompanhar os dados atualizados.

mativo a orientar decisões administrativas e jurisdicionais, sujeitas ao controle de convencionalidade<sup>55</sup>.

Desde a sua publicação, a resolução tem sido timidamente mobilizada na prática jurisdicional brasileira. Nos casos em que é empregada, a normativa tende a aparecer, sobretudo, como diretriz que limita o poder coercitivo das ordens de despejo pelo princípio da dignidade humana. Nesse sentido, as decisões jurisdicionais passam a determinar, por exemplo, que seja apresentado um plano adequado de remoção, aviso prévio à comunidade e a manutenção dos serviços essenciais da área ocupada (§2, art. 2). Contudo, *essa leitura tende a priorizar uma visão e uma prática jurisdicional que tomam as remoções como dadas e que não observam o núcleo estruturante da resolução que prescreve ser o despejo a última ratio*: medida excepcional utilizada quando o deslocamento forçado for a única alternativa de garantia dos direitos humanos das famílias (art. 14).

A seletividade com que a normativa vem sendo empregada não se trata apenas de um problema hermenêutico, caracterizado pela ausência de interpretação sistemática

da resolução pelos operadores do sistema de justiça. Há, sobretudo, um problema político e jurídico no manejo excludente da resolução. Os dispositivos que qualificam as medidas de prevenção e os instrumentos de mediação de conflitos são os que determinam a robustez da lógica garantidora da norma e que a constituem como ato que dá aplicabilidade aos parâmetros internacionais de direitos humanos e fundamentais. Dessa forma, não tratar as remoções como medida excepcional implica o próprio descumprimento das obrigações oriundas dos marcos normativos regionais e internacionais com os quais o Brasil está comprometido.

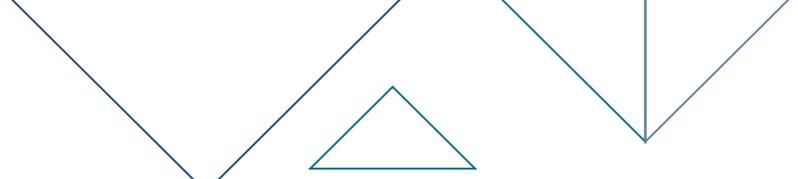
O artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (Decreto nº 591/1992)<sup>56</sup>, estabelece a centralidade do direito à moradia como um dos elementos essenciais para a garantia de melhores condições de vida. Em consonância, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU<sup>57</sup>, apresenta que o direito à moradia não deve ser *interpretado em sentido estrito ou restritivo*, sendo sua normatividade pautada pela sua *adequabilidade*. Nos termos do comentário, a moradia é

---

**55** O controle de convencionalidade é uma ferramenta do Poder Judiciário para verificar se leis e atos normativos violam ou não algum tratado internacional que trate sobre direitos humanos.

**56** BRASIL. [Decreto nº 591/1992, de 6 de julho de 1992](#). Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.

**57** Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%c3%a1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>>.



adequada quando atende, conjuntamente, aos seguintes requisitos: a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços materiais e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

O Comentário nº 7 do mesmo comitê estabelece que a segurança da posse é parâmetro jurídico fundamental para dar cumprimento ao direito à moradia e determina, nesse sentido, que os Estados devem ser capazes de incluir medidas por meio de suas legislações que (a) forneçam a maior segurança possível da posse aos ocupantes de casas e de terras; (b) sejam conformes ao Pacto; e (c) regulem estritamente as circunstâncias que permitem a realização de remoções. Mesmo diante das mais variadas formas de posse (aluguel, arrendamento, moradia de emergência, ocupações, entre outras), todas as pessoas devem possuir um grau de segurança legal contra despejos forçados, assédios, bem como outros tipos de ameaça.

As decisões jurisdicionais e administrativas que envolvem remoções são potencialmente violadoras de direitos e a prática dessas medidas tende a materializar uma série de transgressões de direitos civis e políticos (direito à vida, à segurança pessoal, à não interferência na privacidade, família e lar, e

o direito ao gozo pacífico dos próprios bens). Não por outra razão, a expressão “despejos forçados” ou “remoções forçadas”, como usadas ao longo dos comentários números 4 e 7 do Comitê, define aquelas remoções permanentes ou temporárias realizadas *sem a garantia de formas adequadas de proteção*. A Resolução nº 2004/2841, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas<sup>58</sup>, por sua vez, se refere à prática de despejos forçados como *contrária às leis e padrões internacionais de direitos humanos*.

O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>59</sup> deu densidade aos nossos compromissos internacionais e é parâmetro importante para compreensão da gramática da Resolução nº 10/2018. O documento firmou dois sentidos fundamentais para a efetivação do direito à moradia no país. Primeiro, estabelecendo a responsabilização do poder público em garantir o acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda, por meio de ações programáticas. Segundo, fomentando a construção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, em relação à garantia e defesa dos direitos.

Ao trazer os objetivos estratégicos para o acesso à justiça no campo e na cidade, o programa apresenta as seguintes medidas:

---

<sup>58</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm)>.

<sup>59</sup> BRASIL. [Decreto nº 7.037/2009, de 21 de dezembro de 2009](#). Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.

(a) assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; (b) promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais; (c) propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Nesses termos, a consolidação de políticas públicas para efetivação de direitos sociais, como o direito à moradia, deve estar, também, atrelada à garantia de acesso à justiça alinhado à proteção dos direitos humanos. A Resolução nº 10/2018 atende a esses dois compromissos, prescrevendo um regime para atuação dos poderes públicos, administrativos e jurisdicionais, adequado à lógica internacional dos padrões de direitos humanos. Ainda, a normativa torna possível determinar padrões decisórios capazes de alinhar as ordens públicas à gramática inter-

nacional de direitos que excepciona as remoções forçadas (art. 8º, art. 14) e direciona a atuação do Estado para as medidas de prevenção e mediação das violações de direitos humanos (art. 2º). Reitera também o entendimento de que o despejo é a última ratio, enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se optar pela permanência das populações nos locais em que estiverem estabelecidas, inclusive sendo regularizada sua situação jurídica no local (arts. 9º e 10º). E, ainda, prescreve que o deslocamento não pode resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território, assim como não pode afetar o acesso à educação e à saúde e não deve ser realizado antes das colheitas (§ único, art. 14).

O cenário de calamidade pública na saúde e a crise econômica provocados e acelerados pela pandemia do coronavírus (Covid-19) tornou evidente a importância do direito à moradia e da segurança da posse para o enfrentamento da doença e a prevenção do contágio. As recentes normativas internacionais do Comitê DESC<sup>60</sup> e do Alto Comissariado da ONU<sup>61</sup> expressaram-se no sentido de que os Estados adotem moratórias de despejos e remoções, assim como tomem medidas de proteção a grupos socialmente vulnerabilizados e historicamente excluídos. No mesmo sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos prescreveu

---

**60** Disponível em: <<https://undocs.org/en/E/C.12/2020/1>>.

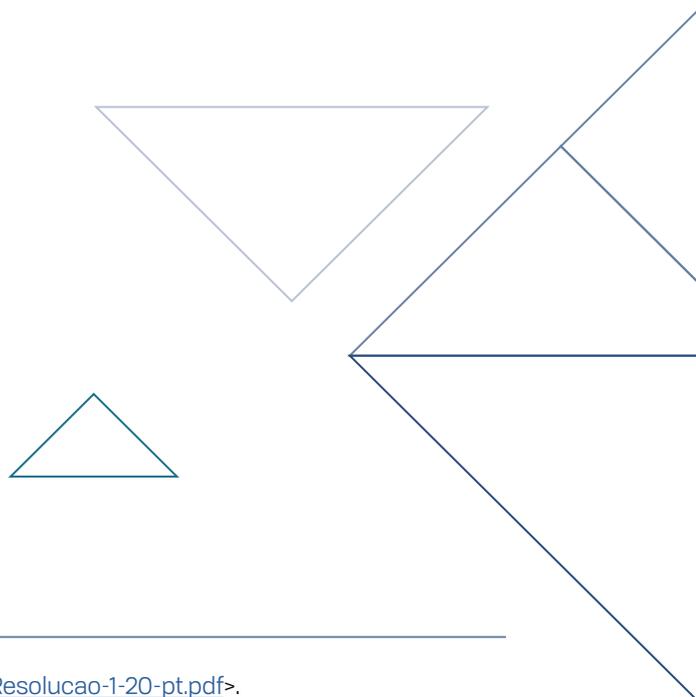
**61** Disponível em: <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>>.

na Resolução nº 1/2020<sup>62</sup> a centralidade do princípio pro persona e do direito à vida na pandemia.

No contexto brasileiro, o compromisso em torno da Resolução nº 10/2018 ganhou ainda mais destaque. A norma consta como determinação presente na Recomendação nº 90/2021, do Conselho Nacional de Justiça<sup>63</sup>, que orienta a adoção de especial cautela por parte do Poder Judiciário nos conflitos que tratem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia. Ademais, a normativa lastreia a decisão cautelar do ministro Luís Roberto Barroso, na ADPF 828<sup>64</sup>, no Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu os despejos e

remoções durante a pandemia, em 2021.

Não há dúvidas quanto à força normativa da Resolução nº 10/2018 e de sua importância para incorporação adequada dos padrões internacionais de direitos humanos no país. Oriunda de amplos debates da sociedade civil e das reivindicações dos movimentos sociais populares do campo e da cidade, a implementação adequada da normativa esbarra nas amarras do conservadorismo político e jurisdicional. Atualmente, a combativa atuação da Campanha Nacional Despejo Zero dá novo fôlego à luta pelo cumprimento da gramática de direitos pelos poderes públicos e pelo respeito aos compromissos internacionais garantidos e tornados aplicáveis pela resolução.



---

**62** Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>>.

**63** BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. [Recomendação nº 90/2021, de 2 de março de 2021](#). Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília, 2021.

**64** ADPF 828, rel. min. Roberto Barroso, Plenário, DJE. 4 jun. 2021.

---

### 3.3 A Resolução nº 10/2018 do CNDH: um projeto aberto de educação em direitos

---

Pedro Rennó<sup>65</sup>

Vamos completar o terceiro aniversário da aprovação da Resolução nº 10/2018 do CNDH, de garantias de direitos humanos e de prevenção a violações em conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Participei da redação do texto base, da comissão de redação e sistematização do texto, e tive a oportunidade de participar do debate, bem como defender o texto na plenária do conselho que levou à sua aprovação, em outubro de 2018. Minha contribuição veio da experiência como defensor público federal, e então representante da Defensoria Pública da União (DPU) nesses grupos de trabalho do CNDH, tendo atuado como defensor regional de direitos humanos para o Amazonas e Roraima, e coordenado o grupo nacional da DPU no tema Moradia e Conflitos Fundiários. Além disso, estava para defender minha dissertação de mestrado na PUC do Rio de Janeiro, que recebeu o título “Ocupações performativas: moradia, direito e corpos em aliança”. As conversas sobre o tema, em parcerias e nos debates, atravessam todo o texto, e merecem sempre lembrança, dentre tantas outras, as trocas com Milena Ma-

rulanda, Cristiane Salles, Alexandre Mandl, Benedito Barbosa, Maria Eugenia Trombini e Fabiana Galera Severo, então presidenta do CNDH. O texto final é potente pelo processo de elaboração e de debate que o construiu: assim como a formação democrática e plural do CNDH, as contribuições para a edição da resolução vêm de diversos atores sociais que encampam a luta por moradia adequada e pelo acesso à terra e ao território, e de agentes públicos do sistema de justiça, operadores oficiais do Direito nesses conflitos. Essa é uma primeira vitória e afirmação da resolução: sua elaboração é plural, das muitas vozes preocupadas e implicadas pelo tema, e sua escuta é atenta aos problemas da prática e às preocupações e aflições das pessoas reais que lutam por esses direitos, e que vivenciam essas violações pelo Estado e por particulares.

Escolher um só assunto ou uma questão para tratar da resolução virou um desafio permanente. A resolução assume expressão, metodológica e incidentalmente, uma série de pressupostos, e chega a uma série

---

<sup>65</sup> Defensor público federal. Mestre em Ciências Jurídicas, Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RIO.

de conclusões, todos excelentes pontos de partida para discussão qualificada sobre o tema. Em outros termos, a normativa do CNDH trata de muito, ou de quase tudo, no âmbito dos conflitos fundiários, e para tanto, faz uma série de afirmações contundentes no sentido de garantir direitos e prevenir violações. Essas diretrizes podem ser base para discutir e construir políticas públicas, protocolos e balizas de atuação para agentes de Estado, de modo que se promovam direitos humanos, ao invés de violá-los. Nesta oportunidade, eu escolho não tratar dessas afirmações, pelas limitações de contexto, mas por propor uma conversa aberta, a ser multiplicada. Da mesma forma que a resolução pode ser um guia para garantir direitos e prevenir violações em diversos contextos e etapas, também pode cumprir o mesmo papel para debates, produção de conhecimento e educação em direitos, marcados pelos seus mesmos vetores de pluralidade, diversidade e debate qualificado, com destaque e proeminência voltados para a vivência localizada e real das pessoas que vivem e lutam por esses direitos.

O pressuposto conceitual que unifica a leitura de toda a resolução é que os direitos humanos à terra, à moradia, à cidade, à territorialidade, são direitos a serem protegidos em situações de conflito. As pessoas titulares desses direitos não são a causa do conflito e não estão em conflito com a lei ou o Estado. Em volta delas se estabelece a situação de conflito, e é dever do Estado protegê-las e respeitar seus direitos, não decretando-as

responsáveis pelo conflito, ou resolvendo o conflito com sua remoção – essa sim, violadora de direitos. Não vou tratar de todos os postulados da resolução, mas o texto afirma: (i) despejo ou remoção forçada sempre violam direitos humanos e são práticas proscritas; (ii) todas as etapas do conflito possessório são momentos de oportunidade para garantir e realizar direitos; (iii) todo agente público que atue em qualquer dessas etapas deve realizar direitos, não violá-los; (iv) a obrigação de controle judicial prévio de qualquer procedimento que possa cumular em deslocamentos de populações; (v) a preponderância dos direitos das coletividades sobre o direito de propriedade individual; (vi) a obrigação de destinação social aos bens públicos, em detrimento de interesses empresariais ou financeiros; (vii) a responsabilidade do Estado em garantir direitos, prevenir e remediar violações; (viii) o papel do Estado de resolver satisfatoriamente situações que se estabeleçam como conflitos, em todas as etapas administrativas ou judiciais; (ix) a violação de direitos humanos pela aplicação de medidas coercitivas afilivas por parte do Estado; (x) o objetivo do Estado sempre é resolver o conflito de maneira pacífica e definitiva; (xi) a permanência é uma garantia e direito dos grupos que se encontram nos locais taxados como locais de conflito; (xii) as funções sociais da terra, da cidade e da propriedade alcançam todos os bens, e obrigam o Estado a formular políticas públicas, e a executá-las em qualquer ponto que o Estado cruze com a vida dessas pessoas: seja para acesso, permanência, distribuição, uti-

lização e para que fim legítimo for, seja moradia, atividades rurais, reprodução de modos de vida, territorialidade e ancestralidade. Dentre tantas outras.

Mais do que limitar e orientar a atuação judicial, quando os conflitos chegam a esse ponto, de conflito judicializado, protegendo as populações de decisões judiciais que violem direitos humanos; mais do que se colocar como normativa nacional de direitos humanos no tema de conflitos fundiários, no que inova e concentra de maneira corajosa e muito significativa, a resolução pode ser pauta fagulha da construção horizontal do conhecimento prático, humano, jurídico, interdisciplinar, aberto e permanente, de um projeto de educação em direitos em matéria de direito à terra, moradia e território.

Retomo o pressuposto metodológico que oxigenou a redação e a construção da resolução como pressuposto de um projeto de educação em direitos: a participação de todas as vozes implicadas na luta por esses direitos, e a prioridade, a primazia, das experiências das pessoas que lutam e vivem esses direitos, como preocupação primeira na construção do conhecimento e da normativa na matéria, aliada à participação adjetiva de agentes públicos (aliados), buscando facilitar a aplicação na prática burocrática do Direito, para que sirva aos seus titulares e não seja ferramenta de violações. Esse mesmo pressuposto deve e pode ser ferramenta de divulgação da resolução e de construção de seu sentido prático e de sua aplicação

implicada e vivida, em benefício dessas populações.

O que quero dizer aqui é: a vida, a utilidade e a vida útil da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos dependem dela ser colocada para uso. De ser conhecida dos operadores oficiais do direito, mas antes das pessoas que se veem ameaçadas (ou desprotegidas) pelo Estado, que decreta suas vidas como situações em conflito. A construção da resolução como uma malha normativa diversa, elástica e resistente, para sua aplicação real e atenta às diversidades dos casos e das realidades vividas no país inteiro, depende da construção de um projeto de educação em direitos, que parta do conhecimento e da educação em direitos pelas pessoas que lutam por esses direitos, que são seus titulares, em parceria com os agentes públicos e privados que se implicam também nessa luta. Discutir e construir o significado de cada artigo da resolução é um desafio da prática jurídica, interdisciplinar e pedagógica, ao lado e com os movimentos sociais de luta por moradia, terra e território, e com os titulares desses direitos. Cada uma das afirmações da resolução pode ser construída em significado e profundidade a partir de debates, cursos e oficinas nas ocupações, nos assentamentos e nos mais diversos espaços de luta. E então, rica em sentido, significado e vivência, ser material para capacitação dos agentes oficiais de Estado. Um desafio é esse, e confio que seja potente como a resolução e a história de sua construção. Avante.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expedição, pelo CNDH, da Resolução nº 10/2018, aconteceu diante das reivindicações de múltiplos atores, sobretudo movimentos populares e entidades sociais, da necessidade de um mecanismo que trouxesse maior executabilidade e exigibilidade aos padrões de direitos humanos atinentes a conflitos fundiários, diante da baixa efetividade dada a diversas legislações nacionais ou internacionais e um cenário de graves retrocessos sociais.

Contudo, os resultados da pesquisa realizada demonstram que a análise e o cumprimento de padrões de direitos humanos pelo Poder Judiciário nos casos de conflitos fundiários permanecem, infelizmente, exceção e não regra. Isso é confirmado pelos relatos trazidos ao longo da publicação e nos textos de convidados.

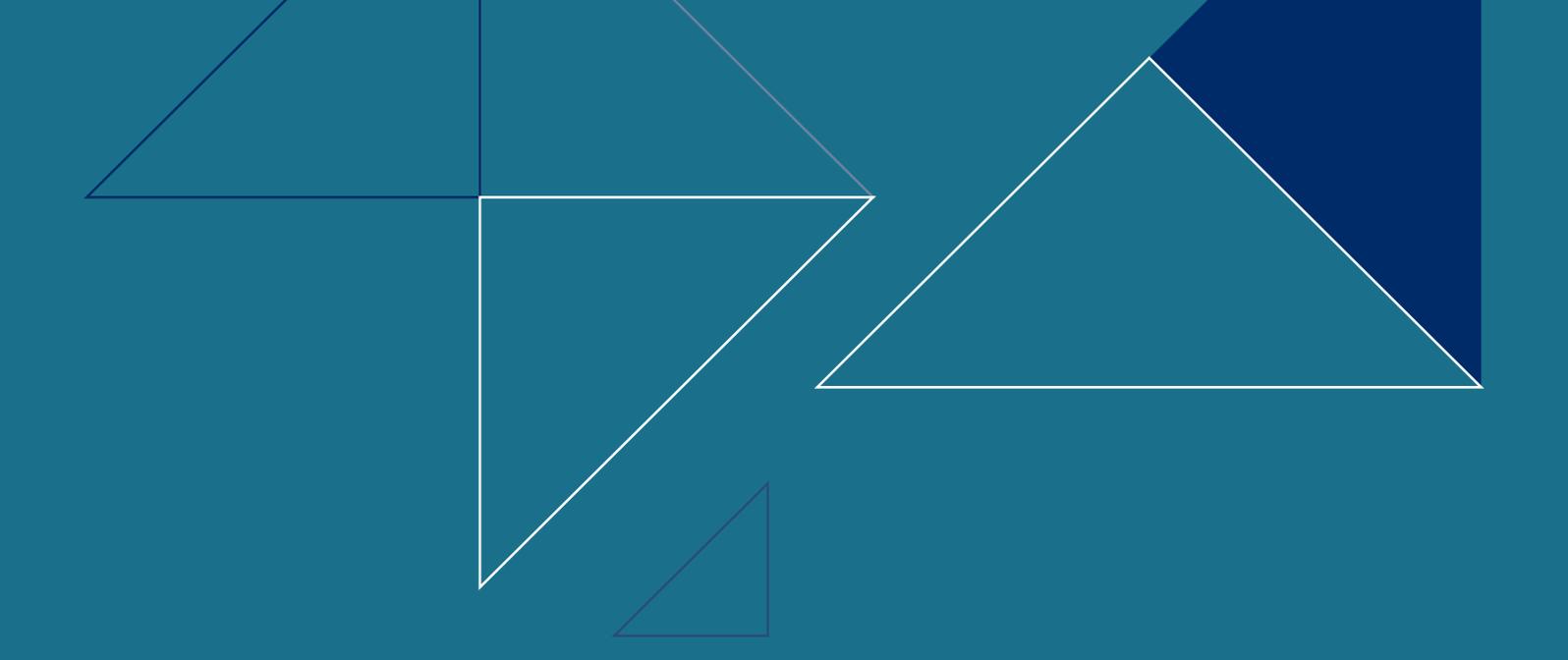
Nas decisões, aparece o sempre forte elemento de proteção ao direito de propriedade, em desconexão com a própria reformulação dada pela Constituição de 1988, que trouxe o cumprimento da função social, urbana ou rural, em seu cerne. De outro, percebe-se forte resistência em reconhecer o necessário papel que o Estado deve cumprir

na busca de soluções que garantam os direitos humanos, mesmo nas ações em que não seria, a princípio, parte do processo.

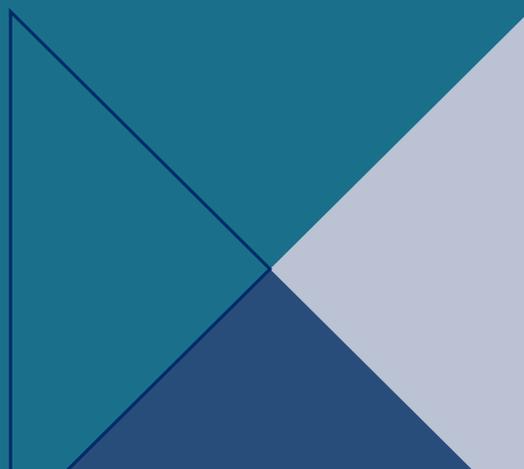
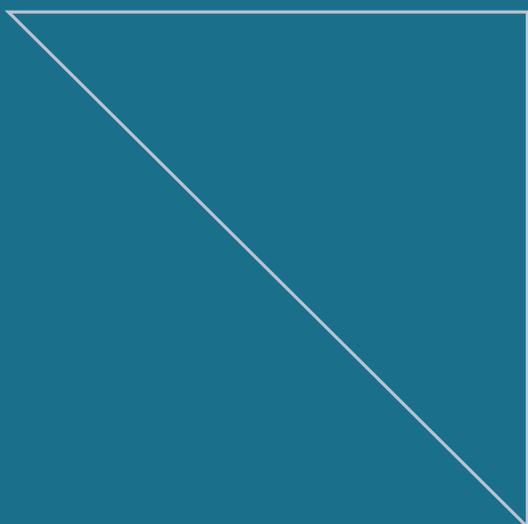
Notável é também a resistência de razoável parcela da magistratura em se sentir vinculada aos conteúdos de direitos humanos traduzidos na resolução. Isso não surpreende: outras pesquisas já demonstravam como mesmo normativas nacionais, como a Constituição Federal e o Código de Processo Civil, são pouco utilizadas pela magistratura brasileira nos casos de conflitos fundiários.

De todo modo, a importância da resolução, como demonstrado ao longo das instâncias deste livro, é por seu uso amplo – sobretudo na educação em direitos humanos, por seu caráter de instrumental vivo – forjado nas lutas diárias pela afirmação de direitos por movimentos sociais, entidades e atores diversos do campo popular de defesa de direitos.

Os resultados e reflexões trazidos pelos convidados e convidadas reforçam uma conclusão central: direitos só existem à medida em que são defendidos e disputados diariamente. Para contribuir nessa construção coletiva é que serve nossa publicação.



# ANEXOS





0580620



00135.215305/2018-26



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### RESOLUÇÃO Nº 10, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018

Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Quase metade da área rural brasileira pertence a 1% das propriedades do país, de acordo com o estudo *Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural* divulgado, em 01/12/2016[1], pela organização não governamental (ONG) britânica Oxfam. Os estabelecimentos rurais a partir de mil hectares (0,91%) concentravam 45% de toda a área de produção agrícola, de gado e plantação florestal. Nesse mesmo sentido, os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017 mostram que os grandes estabelecimentos rurais elevaram a concentração de terras para 47,5%, enquanto os pequenos agricultores, cujas propriedades têm até 10 hectares de terra e representam metade dos estabelecimentos do país, utilizavam apenas 2,2% do território produtivo em 2017, tendo sofrido uma pequena redução desde 2006, quando esse percentual era de 2,7%[2].

Por outro lado, ainda conforme os dados apresentados pelo estudo *Terrenos da Desigualdade*, estabelecimentos com menos de 10 hectares representam cerca de 47% do total das propriedades do país, mas ocupavam menos de 2,3% da área rural total. Esses pequenos agricultores produzem mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro, já que as grandes monoculturas exportam a maior parte da produção.

O estudo mostra a cidade de Correntina, na Bahia, como exemplo emblemático dessa realidade, onde os latifúndios ocupam 75,35% da área total dos estabelecimentos agropecuários. Nessa cidade, a pobreza atinge 45% da população rural e 31,8% da população geral. Os municípios com maior concentração de terra apresentam os menores índices de Desenvolvimento Humano e aqueles com a menor concentração tinham os melhores indicadores sociais.

A mesma realidade ocorre na América Latina, em que 1% concentra 51,19% de toda a superfície agrícola da região. O dado está no relatório *Terra, Poder e Desigualdade na América Latina*, também divulgado em 01/12/2016[3], que analisa o cenário de concentração das propriedades rurais em 15 países da região com base nos censos agropecuários locais.

O Brasil ocupa o quinto lugar no *ranking* da região do coeficiente de Gini - que mede a desigualdade na distribuição de terra, em que 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. A nota brasileira é 0,87. O Paraguai aparece com o pior índice de Gini (0,93), seguido do Chile

(0,91) e da Venezuela e Colômbia (0,88), onde 0,4% das propriedades concentram mais de 67% da terra agricultável.

Os assentamentos e regularizações de terras tradicionalmente ocupadas não foram capazes de aplacar os conflitos, que já mataram 2.262 pessoas entre 1964 e 2010, de acordo com o estudo.

A violência no campo pela disputa da terra ocasionou 70 mortes no ano passado, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O Brasil está no topo da lista dos países onde mais ativistas ambientais e da terra foram mortos em 2015, segundo outra pesquisa divulgada em junho de 2016 pela ONG Global Witness.

No que tange à violência contra a ocupação e a posse é de se destacar os seguintes dados, obtidos no Caderno “Conflitos no Campo em 2017”, da CPT: foram registradas mais 1.100 ocorrências, envolvendo 106.180 famílias, sendo que teve a utilização de pistolagem em 16.800 ocorrências. Destas, 1.448 foram expulsas, 10.622 despejadas e tentaram ou ameaçaram expulsar 24.577. 26.688 encontram-se em estado permanente de ameaça de despejo. 4.573 casas, 3.288 roças e 4.257 bens destruídos, mediante utilização arbitrária da força, por exemplo, pistolagem, milícias, dentre outros, contra 16.800 famílias[4].

Igualmente, em relação às comunidades quilombolas foram registradas ameaças, violências e um aumento exponencial no número de assassinatos: foram 18 mortes no ano de 2017. Se comparado ao ano de 2016, 2017 apresentou um aumento de 350% de quilombolas assassinados[5]. O mesmo se aplica à situação dos povos e comunidades tradicionais, afetados pela negação de seus direitos territoriais e pelo aumento da pressão do agronegócio sobre suas terras.

No que se refere ao contexto urbano, mais da metade da população mundial, hoje, mora em áreas urbanas, ou seja, aproximadamente 3,3 bilhões de pessoas, cifras que para o ano de 2030 já serão mais/cerca de 5 bilhões. No ano de 2020, cidades como Bombaim, Cidade do México, São Paulo, Nova Delhi, Dacca e Lagos, terão mais de 20 milhões de habitantes. Para 2050, espera-se que a taxa de urbanização do mundo seja de 65%. As cidades serão responsáveis por praticamente todo o crescimento da população, que ficará concentrada nos países periféricos (95%).

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e a moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente a população pobre que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida e de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade. Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e designação dos conselheiros da sociedade civil, e a revisão do programa Minha Casa Minha Vida houve uma brutal redução nos investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infra-estrutura urbana. Por isso, o Brasil colhe um déficit de 7,757 milhões de moradias e 7,9 milhões de imóveis vagos, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015).

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) possui 10.304 imóveis vagos e outras 16 mil propriedades que não possuem informação se estão ou não ocupadas segundo dados de 2017[6]. A função social da propriedade também se aplica aos imóveis do poder público, e os imóveis sem uso deveriam ser destinados à moradia de interesse social, reduzindo o déficit habitacional. A falha do Estado em dar função social aos imóveis do patrimônio público leva ao descaso, à ruína e submete a população a um risco agravado, como no caso do Edifício Wilson Paes de Almeida, de propriedade da União, na cidade de São Paulo, que não era utilizado há mais de 10 anos e desabou após um incêndio em maio de 2018.

A falta de uma política habitacional adequada e permanente leva a um contingente significativo de pessoas a ocuparem áreas abandonadas ou precárias ou de preservação permanente ou de risco nas cidades. É onde ocorrem os despejos e as violações ao direito humano à moradia digna.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH**, no exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação tomada, de forma unânime, em sua 41ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 17 e 18 de outubro de 2018:

**CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992), que reconhece o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário, moradia e trabalho;

**CONSIDERANDO** o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada, que aponta os seus elementos 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 à moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

**CONSIDERANDO** a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que refere que “a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”;

**CONSIDERANDO** a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil no Decreto 678/1992, especialmente no que se refere ao Direito à integridade pessoal (artigo 5), à Liberdade de associação (artigo 16), e o Direito de circulação e de residência (artigo 22);

**CONSIDERANDO** que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051/2014 e prevê, em seu art. 6.1, alínea “a”, a obrigação do Estado de consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal de 1988 tem como princípio a cidadania e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º), cujos objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º), sendo assegurados os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Art. 6º);

**CONSIDERANDO** o preceito constitucional do princípio da função social da propriedade (Art. 5º- XXIII, e Art. 170), que impede o abuso do exercício deste direito, exigindo, assim, deveres de seu titular para o uso racional do bem que condiciona o seu exercício ao adimplemento de deveres sociais (Art. 5º);

**CONSIDERANDO** que a União poderá desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Art. 184), entendendo como função social o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186);

**CONSIDERANDO** que o comando inscrito no art. 126 da Constituição Federal é “sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o/a juiz/a far-se-á presente no local do litígio” e há previsão de que os Tribunais de Justiça proponham a criação de varas especializadas para dirimir conflitos fundiários;

**CONSIDERANDO** que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (Art. 188), de acordo com a Constituição Federal de 1988, regulamentando a demarcação de imóveis da União para a regularização fundiária de interesse social e reforçando a responsabilidade da SPU em realizar tais demarcações, a partir do Decreto-Lei nº 9.760/1946;

**CONSIDERANDO** a eficácia horizontal dos direitos humanos e os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988 que vinculam todo o povo

brasileiro na construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

**CONSIDERANDO** ser dever do Poder Público exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme artigo 182, §4º, da Constituição da República de 1988;

**CONSIDERANDO** os dispositivos do Código de Processo Civil que tratam das ações possessórias envolvendo no polo passivo “grande número de pessoas” e o reconhecimento de que o conflito coletivo pelo imóvel urbano e rural é, antes de mais nada, um conflito social do qual devem participar não só órgãos tutelares do interesse público e social (Ministério Público e Defensoria Pública), como também órgãos do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal responsáveis pela política agrária e pela política urbana do Estado;

**CONSIDERANDO** o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4657/42, art 20, nas esferas administrativa controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão), com destaque para as implicações sobre direitos humanos;

**CONSIDERANDO** que a Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 22 de 04 de março de 2009 que trata da questão fundiária sobre mediação orienta os Tribunais e as Varas que priorizem e monitorem constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários e implementem medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos;

**CONSIDERANDO** o conteúdo da Resolução 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades que cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e aponta como princípio das mediações a garantia do direito à cidade e à moradia, conceituando o conflito fundiário urbano como a 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;

**CONSIDERANDO** o Relatório com ferramentas práticas para implementação do direito à moradia e Guia com princípios básicos em caso de remoções forçadas, e o Manual “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções” todos elaborados pela Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada[1];

**CONSIDERANDO** a Resolução Recomendada nº 127, de 16 de setembro de 2011, do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 27 de março de 2012, Seção 1, página 113, que delibera que as obras e empreendimentos que envolvam recursos oriundos de programas federais voltados ao desenvolvimento urbano que ensejem reassentamentos garantam o direito à moradia e à cidade no seu processo de implantação”;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal declarou validade ao Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o Art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, durante julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239;

**CONSIDERANDO** que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) reconhece e consolida os direitos dos povos e comunidades tradicionais garantindo seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, em diferentes biomas e ecossistemas, em áreas rurais ou urbanas;

**CONSIDERANDO** que o Brasil assumiu o compromisso de cumprir as recomendações recebidas no último ciclo da Revisão Periódica Universal, dentre elas as que recomendam: i) Fortalecer as políticas públicas para reduzir a escassez de moradia e criar condições de acesso a habitação acessível para famílias de baixa e média renda (136, Angola); ii) Manter os esforços para garantir habitação adequada para todos (137, Bangladesh); iii) Tomar medidas adicionais para aprimorar a promoção e proteção dos direitos da criança, com vistas a erradicar totalmente

a falta de moradia para crianças (138, Croácia); e iv) Tomar as medidas necessárias para resolver e prevenir conflitos relacionados às terras e concluir os processos de demarcação de terras decorrentes do Artigo 231 da Constituição de 1988 (238, França);

**CONSIDERANDO** que o Estado brasileiro é signatário da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que traz uma mudança de paradigma sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, e que especificamente o Objetivo 11 apresenta diretrizes com vistas a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis até o ano de 2030;

**CONSIDERANDO** que o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em seu objetivo estratégico III, a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda, por meio de ações programáticas coordenadas entre diversos órgãos integrantes da Administração Pública Federal;

**CONSIDERANDO** que o PNDH -3 prevê a promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos (diretriz 17) e traz entre os objetivos estratégicos o acesso à justiça no campo e na cidade (VI) elencando, como meios para tanto: a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; e d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos;

**CONSIDERANDO** o Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens” do Conselho de Defesa da Pessoa Humana de 2010, que em suas considerações gerais garante a preservação dos direitos humanos dos atingidos por barragens, estendendo o escopo para o conceito de atingidos por grandes empreendimentos, que abrange os grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos impactados não apenas pela implantação das obras diretas associadas ao grande empreendimento, mas também pelas demais intervenções dele decorrentes;

**CONSIDERANDO** a morosidade dos processos de demarcação e titulação de áreas indígenas e de quilombos, a ineficiência dos processos de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, o consequente aumento da violência e da exclusão no campo, e a baixa implementação de políticas e ações de promoção do direito à moradia;

**CONSIDERANDO** que os despejos são realizados em sua grande maioria baseados em decisões judiciais que desconsideram a natureza coletiva dos conflitos pela posse ou propriedade envolvendo famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

**CONSIDERANDO** o Manual de Diretrizes Nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos[2];

**CONSIDERANDO** o avanço da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal suspendendo a reintegração de posse da Vila Soma (Ação Cautelar 4.085) ao reconhecer que a atividade de jurisdição estatal tem como escopo a pacificação de conflitos sociais, garantindo direitos não reconhecidos individualmente e a decisão sobre a Ocupação Izidora na qual o Superior Tribunal de Justiça (Ag. Rg no RMS 48316) entendeu pela necessidade da suspensão da ordem de reintegração de posse afirmando que a questão envolvia a proteção dos direitos à dignidade humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito do sistema global, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, internalizado pelo Decreto 592/92, o qual estabelece o ideal da igualdade em seu art. 2º, proibindo qualquer espécie de discriminação. Haja vista tratar-se de cláusula aberta, e por ser consectário do ideal de igualdade, a discriminação em virtude de gênero, portanto, é vedada; ainda, de acordo com os Princípios de Yogyakarta: “Toda pessoa tem o direito à habitação adequada, inclusive à proteção contra o despejo, sem discriminação por

motivo de orientação sexual ou identidade de gênero.”;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ACO 362 e ACO 366 em 16 de agosto de 2017, reconheceu a validade do § 6º, do art. 231 da Constituição Federal, que prevê que *são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé;*

**CONSIDERANDO** a jurisprudência do STF, que entendeu ser atentatória aos princípios do contraditório e ampla defesa, nos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha, a citação dos interessados por edital, devendo a citação ser feita pessoalmente (ADI 4264 MC/PE, Relator Ministro Ricardo Lewandowski);

**CONSIDERANDO** as dificuldades e desigualdades históricas de acesso à moradia, terra urbana e rural, e de reconhecimento e de consolidação dos territórios indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais; e presentemente a apropriação dos espaços públicos pela mercantilização das cidades e o impacto da chamada economia verde sobre os bens e as áreas de uso comuns;

**CONSIDERANDO** as possibilidades jurídicas de regularização fundiária sustentável de ocupações em área de proteção ambiental caracterizadas como de interesse social e em benefício de populações em situação de vulnerabilidade, nos locais onde vivem, ocupam e reivindicam;

**CONSIDERANDO** as diversas denúncias de violações de direitos humanos em conflitos possessórios, urbanos e rurais, recebidas por este Conselho, que abrangem todo o país;

**RESOLVE:**

## **CAPÍTULO I**

### **DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

Art. 2º É responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos.

§ 1º A propositura de demanda judicial, visando à retirada forçada de grupos que demandam proteção especial do Estado, sem que seja oferecida solução adequada, nos termos do capítulo IV desta resolução, viola direitos humanos.

§ 2º O poder público não deve empregar medidas coercitivas que impliquem em violação à dignidade humana, em especial o corte de luz, água ou qualquer outro serviço essencial que resulte na inacessibilidade, inabitabilidade ou insalubridade da área ocupada.

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.

Art. 4º A efetivação da função social da terra, da cidade, e da propriedade alcança tanto a propriedade privada quanto a pública, urbana e rural, impondo ao Estado formular e executar políticas que visem ao acesso, a permanência, a justa distribuição e utilização dos imóveis para a moradia e para atividades rurais, e, ainda, que respeitem e facilitem o reconhecimento dos territórios para reprodução dos modos de vida dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais.

Art. 5º A presença e a permanência das populações e sujeitos coletivos na perspectiva de luta por direitos não pode ser objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal.

## **CAPÍTULO II**

### **MEDIDAS DE PREVENÇÃO**

Art. 6º No tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos deve-se:

I - Reconhecer a desigualdade das partes envolvidas nos litígios;

II - Destinar prioritariamente terras públicas devolutas à finalidade da reforma agrária, titulação de territórios tradicionais e regularização fundiária de interesse social urbana e rural;

III - Aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação para fins de reforma agrária, de reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária de interesse social;

IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando inclusive assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

V- Realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo judiciário;

VI - Disponibilizar gratuitamente os registros públicos imobiliários às partes envolvidas, aos órgãos e às instituições públicas com atuação relacionada à questão fundiária;

VII - Elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;

VIII - Primar pela agilidade do acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária: (a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado; (b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes.

### CAPÍTULO III

#### DO CONFLITO COLETIVO JUDICIALIZADO

Art. 7º. 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:

- I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;
- II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;
- III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;
- IV - Designar audiência para que o autor justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia;
- V - Verificar se o autor da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;
- VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;
- VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades;
- VIII - Realizar inspeção judicial tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional nos termos do artigo 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;
- 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.

Parágrafo único. Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao/a juiz/a designar audiência de mediação nos termos do art. 565, parágrafo 1º, do CPC e adotar as medidas acima previstas.

## CAPÍTULO IV

### SOLUÇÕES GARANTIDORAS DE DIREITOS HUMANOS

Art. 8º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, seja na esfera extrajudicial, no bojo de um processo judicial ou em paralelo ao processo judicial, devem se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

- I - Escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;
- II - Participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, bem como órgãos do sistema de justiça, favorecendo a adoção de soluções consensuais;
- III - Tratando-se de demanda promovida por particular, devem os agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, a quem esta resolução se direciona, ingressar na demanda, requerendo sua suspensão, para promover soluções garantidoras de direitos humanos;
- IV - A natureza possessória da demanda não deverá ser óbice para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão público que detem a dominialidade do imóvel, tendo em vista sua responsabilidade de gestão e proteção ao patrimônio público fundiário;
- V - Priorização do modo de vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;
- VI - A prova oral eventualmente feita por grupos em audiência deve ter um especial valor probatório, sobretudo pelo reconhecimento de que o saber produzido em muitas das coletividades é transmitido via oral por gerações;
- VII - Os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência;
- VIII - Os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial;
- IX - No curso da negociação não serão expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e ao esvaziamento da possibilidade de negociação;
- X - Os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados e implementados pelos juízes da causa, independentemente de terem sido por eles conduzidos;
- XI - No caso do poder público, o esgotamento da instância fica condicionado à manifestação bilateral dos participantes;
- XII - A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual;
- XIII - Nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social cultural.

Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

Art. 10 O Estado tem dever de priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que

demandam proteção especial nas áreas por eles ocupadas, admitindo-se a realocação desde que mediante negociações coletivas com as comunidades, resguardado seus interesses.

Parágrafo único. Em caso de riscos à saúde ou à segurança dessas comunidades, que deverão ser comprovados por perícia técnica especializada, devendo todas as informações serem disponibilizadas aos afetados, para exercício do direito à defesa, assegurada assistência técnica e jurídica gratuita, para livre decisão da coletividade.

Art. 11 Cabe ao Poder Público o atendimento de exigências administrativas e jurídicas relativas à aprovação de projetos de regularização e de registros públicos, em colaboração com as pessoas afetadas, ficando vedada a retirada forçada como meio de saná-las.

Art. 12 A prévia destinação da área para outro fim público ou privado não é impeditivo para a manutenção da população no local.

Art. 13 A retirada forçada de populações e a posterior destinação da área para outros fins públicos ou privados consolida a violação de direitos humanos ocorrida, e dá ensejo à reparação de todos os afetados pela privação sofrida, bem como é fundamento para obrigação do Estado de realocação em condições adequadas.

## **CAPÍTULO V**

### **DA EXCEPCIONALIDADE DO DESPEJO**

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território.

§2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.

§3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

Art. 15 Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento.

Art. 16 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano, informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - É parte essencial do plano, que se oportunize às pessoas afetadas, de forma prévia a qualquer ato de remoção, informar o número de pessoas, grupos e famílias, seu histórico de violações de

direitos, além de contemplar todos os traços das populações, como classe, gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, origem étnica, regional, ou nacionalidade;

IV - Verificada a presença de grupos com necessidade de cuidado (como por exemplo, crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTI e imigrantes), devem ser tomadas medidas de proteção e acompanhamento específico;

V - Devem ser comunicados da remoção, a Defensoria Pública local, ou outro órgão de assistência jurídica, no caso de ausência de instalação da primeira na localidade, a comunidade e seus apoiadores, além de órgãos de assistência social e de direitos humanos;

VI - Será concedido prazo razoável para a desocupação voluntária em assembleia especificamente convocada para essa finalidade, informando às pessoas, grupos e famílias os detalhes sobre o cumprimento da ordem judicial;

VII - Durante a remoção devem estar presentes representantes dos órgãos locais de assistência social (CRAS e CREAS), de proteção à criança e ao adolescente (Conselho Tutelar), de controle de zoonoses e demais órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida;

VIII - Deve-se garantir a presença de observadores independentes devidamente identificados, os quais devem estar presentes para monitorar eventuais ilegalidades, tais como, excesso no uso da força, violência ou intimidação;

IX - Na data prevista para cumprimento dos mandados judiciais, o oficial de justiça acompanhará a execução dos termos do plano, procedendo às anotações de todas as intercorrências por meio de certidão.

Art. 17 O/a juiz/a, ao requerer a intervenção de força policial para cumprimento de decisão, deve determinar, além dos requisitos já enumerados nesta resolução:

I - A manifestação do órgão policial competente sobre as condições para o cumprimento do mandado e previsão expressa dos riscos subjacentes, a qual deve ser considerada para elaboração do plano de remoção e reassentamento;

II - A juntada ao processo dos protocolos de atuação, da cadeia de comando da operação e da identificação dos agentes, devendo estes serem apresentados aos ocupantes e publicizados.

Parágrafo único. A atividade policial obrigatoriamente seguirá em estrito acordo com o plano de remoção e com as normas internacionais de direitos humanos, sob pena de ensejar responsabilização estatal dos agentes públicos.

Art. 18 Mesmo nos casos de excepcionalidade acima elencados, é vedada a realização de despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos, ou em dias litúrgicos próprios da cultura e das divindades da comunidade afetada.

Art. 19 O uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça, e qualquer apropriação dos pertences pessoais durante as remoções é ilegal e passível de responsabilização cível, criminal e administrativa, devendo ser observados o direito à intimidade, privacidade, não discriminação e dignidade humana.

Art. 20 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano, informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - O reassentamento deverá ser garantido em local que assegure que não haja impacto negativo nas ligações sociais e econômicas das pessoas afetadas e seu acesso a outros direitos humanos;

IV - O reassentamento não poderá impor ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências socioambientais negativas;

V - O local de reassentamento, em se tratando de povos indígenas, quilombolas, e povos e comunidades tradicionais, ficará condicionado ao consentimento obtido via consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, nos termos da Convenção 169/OIT, devendo a área ser próxima ao território e guardar as mesmas características dele, de forma a permitir a reprodução dos modos de vida tradicionais, assegurada a consulta prévia também na escolha do novo território, e o direito de retorno tão logo cessem as condições que forçaram a referida remoção;

VI - O local de reassentamento ofertado pelo poder público deve estar pronto (construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade, respeitando os elementos que compõem a moradia adequada;

VII - A saída e transporte das pessoas e de seus pertences será responsabilidade e gestão do poder público;

VIII - Nos casos excepcionais, em que o deslocamento decorrer de motivos comprovados de risco grave e imediato à saúde e segurança dos ocupantes, nos termos do art. 10, deve-se garantir o abrigo imediato, temporário, em condições dignas, até que se ofereça solução garantidora de direitos humanos em caráter definitivo, com as características indicadas no inciso anterior;

IX - Quando o reassentamento não for imediato, a autoridade pública deverá responsabilizar-se pela guarda temporária e devolução dos pertences dos atingidos, até que a realocação se efetive, sendo vedada a sua destruição.

Art. 21 Essa Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

---

[1] <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-detem-quase-metade-da-area-rural>.

[2] Retirado de: [http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy2\\_of\\_maiio/censo-aponta-aumento-de-numero-de-produtores-que-utilizam-agrotoxicos-na-lavoura](http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy2_of_maiio/censo-aponta-aumento-de-numero-de-produtores-que-utilizam-agrotoxicos-na-lavoura) Visitado em 27/09/2018, às 12:05.

[3] Idem.

[4] <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/13-violencia-contra-a-ocupacao-e-a-posse/14090-violencia-contra-a-ocupacao-e-a-posse-2017?Itemid=0>

[5] Racismo e violência contra quilombos no Brasil. CONAQ e Terra de Direitos, 2018.

[6] <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>

[7] [https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2015/10/GUIA\\_REMOCOES.pdf](https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2015/10/GUIA_REMOCOES.pdf)

[8] [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Manual\\_Dir\\_Nac.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Dir_Nac.pdf)



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Galera Severo, Usuário Externo**, em 17/10/2018, às 21:02, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0580620** e o código CRC **F355830D**.

---

Referência: Processo nº 00135.215305/2018-26

SEI nº 0580620



Poder Judiciário

*Conselho Nacional de Justiça*

## **RECOMENDAÇÃO Nº 90, DE 2 DE MARÇO DE 2021.**

Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

**O PRESIDENTE CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

**CONSIDERANDO** a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 30 de janeiro de 2020, assim como a declaração pública de pandemia em relação à Covid-19 da OMS, de 11 de março de 2020;

**CONSIDERANDO** que diversas entidades da federação vêm adotando medidas de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus causador da Covid-19, como distanciamento social e quarentena, com determinação de fechamento do comércio e atividades econômicas não essenciais;

**CONSIDERANDO** que os mandados de desocupação coletiva de imóveis podem ter impacto indesejado sobre a manutenção das condições socioambientais e sanitárias necessárias à contenção da Covid-19;



Poder Judiciário

## *Conselho Nacional de Justiça*

**CONSIDERANDO** os deveres assumidos pelo Estado brasileiro, no plano interno e externo, visando à proteção dos direitos humanos e fundamentais;

**CONSIDERANDO** que a proteção da dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da CRFB) e de tratados sobre direitos humanos do qual o Brasil é signatário;

**CONSIDERANDO** a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos; e

**CONSIDERANDO** a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo nº 0010578-51.2020.2.00.0000, ocorrida durante a 325ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de fevereiro de 2021;

### **RESOLVE:**

Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o *caput* poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem





2402394



00135.217783/2021-76

**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A  
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>

**RESOLUÇÃO Nº 17, DE 06 DE AGOSTO DE 2021**

Reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe medidas preventivas e soluções garantidoras de direitos humanos.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH**, no uso da atribuição legal que lhe é conferida pelo Artigo 9º da Lei nº 12.986 de 02 de junho de 2014, bem como pelos Artigos 3º e 9º, incisos VI e XI, de seu Regimento Interno e e dando cumprimento à deliberação tomada, de forma unânime, em sua 23ª Reunião Extraordinária, realizada em 06 de agosto de 2021,

01. **CONSIDERANDO** que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948, prevê que todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); que, portanto, todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei (art. 6º); que todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei (art. 7º); que ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado; que todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele (art. 10); que ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, bem a ataques à sua honra e reputação e que todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques (art. 12); que todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado (art. 13); que todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica (art. 20); que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive habitação (art. 25); que todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos possam ser plenamente realizados (art. 28);

02. **CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, que prevê que o direito à vida é inerente à pessoa humana, que esse direito deverá ser protegido pela lei, que ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida (art. 6, item 1); que toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais, que ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente, que ninguém poderá ser privado de liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos (art. 9, item 1); que toda pessoa que se ache no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e escolher a sua residência (art. 12, item 1); que todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça, que toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de ordem civil (art. 14, item 1); que ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação e que toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas (art. 17); o direito de reunião pacífica é reconhecido (art. 21); todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei e, a este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica ou qualquer outra situação (art. 26);

03. **CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto 591, de 06 de julho de 1992, que, em seu artigo 11, item 1, prescreve que o direito à moradia se encontra dentro do espectro de nível adequado de vida;

04. **CONSIDERANDO** que o Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na sua tarefa de atribuir interpretação ao artigo 11 do PIDESC, define que o direito à moradia a deve levar em consideração critérios de definem a sua adequação: segurança legal da posse, disponibilidade de serviços, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural; que o direito à moradia não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis, ao revés disso, dada a interligação e interdependência que existem entre todos os direitos humanos e que as remoções forçadas violam frequentemente outros direitos assegurados pelo Estado brasileiro, como o direito à integridade física, à alimentação e à saúde, porque muitas vezes são acompanhadas de brutalidade e violência ou resultam em indivíduos e famílias desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência;

05. **CONSIDERANDO** que o Comentário Geral nº 07, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que atribui fiel interpretação à normativa internacional, contempla garantias e diretrizes para evitar que as desocupações forçadas se tornem graves violações de direitos humanos, as quais são vinculantes aos Estados-membros;

06. **CONSIDERANDO** que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 22 de novembro de 1969, e incorporada à ordem jurídica brasileira por força do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1969, dispõe que toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida, direito que deve ser protegido pela lei e compreende a vedação de privação arbitrária da própria vida (art. 4º, item 1); que toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral (art. 5º, item 1); que toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais, que ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas (art. 7º); que toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente

por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (art. 8º, item 1); que ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável (art. 9º); que ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação, e que toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas (art. 11, itens 2 e 3); que é reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas (art. 15); que toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais (art. 22); que todas as pessoas são iguais perante a lei e, por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei (art. 24); toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais;

07. **CONSIDERANDO** a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT - criada no ano de 1919, como parte do Tratado de Versalhes, o qual pôs fim à Primeira Guerra Mundial, sob a justificativa de que somente haverá paz universal se aquela for atrelada à justiça social, não podendo uma estar dissociada da outra), com texto aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002 e promulgada através do Decreto 5.051 de 19 de Abril de 2004, revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, o qual consolida atos normativos editados pelo poder executivo federal que dispõem sobre a promulgação e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil. Convenção esta que por tratar de matérias dos direitos humanos, ingressou automaticamente na ordem jurídica interna, sendo recepcionada pela Constituição Federal com força de norma constitucional, assegurando direitos de povos e comunidades tradicionais à participação nas decisões que lhes afetem, garantindo o reconhecimento e proteção dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprios (art. 5º); bem como o direito à consulta prévia, livre e informada (arts. 6º e 7º);

08. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III);

09. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 2º) – conteúdo reproduzido no art. 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo;

10. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º);

11. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, I);

12. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II);

13. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; (art. 5º, III);

14. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, X);

15. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (art. 5º, XV);

16. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII);
17. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV);
18. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que não haverá juízo ou tribunal de exceção (art. 5º, XXXVII);
19. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI);
20. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (art. 5º, LIII);
21. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (art. 5º, LIV);
22. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV);
23. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê como direito fundamental o direito à moradia (artigo 6º, caput), cuja dimensão objetiva enseja deveres estatais de proteção;
24. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que é vedado ao Município criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (art. 19, III);
25. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a administração pública deverá obedecer ao princípio da legalidade (art. 37, caput);
26. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (art. 134, caput);
27. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal prevê que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput);
28. **CONSIDERANDO** que a Lei nº 12.608/12, em seu artigo 3º-B, traz a previsão de um devido processo administrativo quando verificada, pelo Município, a existência de ocupações em áreas suscetíveis à risco;
29. **CONSIDERANDO** as diretrizes gerais do processo administrativo federal expressos na Lei nº 9.784/1999, aplicáveis de forma subsidiária aos processos administrativos estaduais e municipais, a teor da Súmula 633 do STJ;
30. **CONSIDERANDO** as diretrizes de política urbana do Estatuto das Cidades, especialmente a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e à moradia, a participação popular, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação;
31. **CONSIDERANDO** a possibilidade de Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a teor do artigo 64 da Lei nº 12.651/12;
32. **CONSIDERANDO** como parte integrante do direito à moradia o direito à assistência técnica pública para famílias de baixa renda, regulamentado pela Lei nº 11.888/2008;
33. **CONSIDERANDO** o Relatório com ferramentas práticas para implementação do direito à moradia, o Guia com princípios básicos em caso de remoções forçadas, e o Manual “Como atuar em projetos que envolvem

despejos e remoções”, todos elaborados pela Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada;

34. **CONSIDERANDO** o Manual de Diretrizes Nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos – DOAM;

35. **CONSIDERANDO** a Portaria nº 317 de 2013 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;

36. **CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, por sua Presidência, ocupada à época pelo Ministro Ricardo Lewandowski, no bojo da Ação Cautelar nº 4.085/SP, entende como pressupostos para a realização de cumprimento de mandado de reintegração de posse, a apresentação, por parte do Requerente, dos meios (caminhões e depósitos) e a indicação de reassentamento das famílias, bem como a análise da potencialidade do cumprimento descurado de ordens judiciais desta estirpe para geração de conflitos sociais;

37. **CONSIDERANDO** a decisão do STF no sentido de que sejam evitadas “remoções e desocupações coletivas” que “violem os direitos à moradia, à vida e à saúde das populações envolvidas”, haja vista que “a moradia se tornou a linha de frente da defesa contra o coronavírus”, sendo que uma das principais recomendações “para conter a pandemia da COVID-19 é que as pessoas fiquem em casa”, sendo necessário “realizar um esforço acentuado para evitar que aumente o número de desabrigados” de tal modo que “a garantia do direito à moradia, fundamental per se, agora também é um instrumento de promoção da saúde” (Medida Cautelar na Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 828, Ministro Roberto Barroso, Brasília, DF, 3 de junho de 2021);

38. **CONSIDERANDO** que o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 48.316/MG, da relatoria do Ministro Og Fernandes, exaltou a necessidade de salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas atingidas por ordens de expulsão, adotando, como parâmetro, o Guia elaborado pela relatoria Especial da ONU para o direito à moradia, chamado “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?”;

39. **CONSIDERANDO** a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, de acordo com a qual (i) as remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e não devem resultar em pessoas sem teto (art. 9º), e (ii) enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, ainda que temporariamente (art. 14);

## **RESOLVE:**

### **CAPÍTULO I**

#### **DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Os despejos, remoções e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 1º - Os despejos, remoções e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos do § 2º, do art. 1º, da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, deste Conselho Nacional de Direitos Humanos.

§ 2º - Atos administrativos que tenham o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos somente podem ser emanados em situação de extrema excepcionalidade, nos termos do art. 2º desta Resolução, e devem ser precedidos de regular processo administrativo, adotando-se as garantias de direitos humanos previstas no Capítulo III desta Resolução.

§ 3º - Os destinatários desta Resolução são a Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, concessionários de serviços públicos, e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público, nos casos de conflitos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como vulneráveis socioeconômicos, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

Art. 2º A remoção administrativa é a violação de direitos humanos consistente no despejo, remoção e deslocamento forçado de grupos que demandam proteção especial do Estado, moradores de um determinado território, com o qual mantêm vínculos referenciais para o acesso a outros direitos, comunitários ou afetivos, implementadas, ao desabrigo de uma ordem judicial específica e em inobservância ao disposto nesta Resolução, pela Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pelas concessionários de serviços públicos ou pelos estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público.

§ 1º - A autoexecutoriedade não é um atributo inerente a todos os atos administrativos. Atos emanados e executados pela Administração Pública, concessionários de serviços públicos e as demais instituições que exerçam funções delegadas de poder público que importem ou tenham o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos forçados, devem ser requeridos judicialmente e precedidos de regular processo administrativo, em que garantidos o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º - As hipóteses de autoexecutoriedade dos atos administrativos devem estar previstas em lei, em rol taxativo, restrito a hipóteses absolutamente extremas e excepcionais e não dispensam a formação de procedimento administrativo.

§ 4º - Ainda que previstas em hipóteses extremas e excepcionais pela legislação, a implementação dos atos administrativos, diretamente pela Administração Pública devem observar os seguintes requisitos, de forma concomitante:

I - urgência: risco real ou iminente, devidamente comprovado, de danos graves ou de difícil reparação à coletividade;

II - subsidiariedade: impossibilidade ou inadequação de outra medida administrativa menos gravosa;

III - respeito aos direitos e garantias fundamentais dos atingidos, em especial o direito à moradia adequada;

IV - devido processo legal, com a instauração de procedimento administrativo prévio, sendo assegurados os direitos e garantias processuais;

V - proporcionalidade: adequação entre a medida tomada pela Administração Pública e o dano causado e a ponderação entre os direitos envolvidos.

§ 5º - Não se admitirá a autoexecutoriedade de ato do Poder Público para a simples retomada da propriedade pública ou para a prevenção de formação de núcleos urbanos informais sem a verificação dos requisitos previstos no § 4º deste artigo.

§ 6º - A execução sem ordem judicial de despejos, remoções e deslocamentos pela Administração Pública direta ou indireta, concessionários de serviços públicos e as demais instituições que exerçam funções delegadas de poder público, fora das hipóteses taxativamente previstas em lei, sem a instauração prévia de procedimento administrativo e/ou em inobservância aos requisitos previstos no § 4º deste artigo implica em violação de direitos humanos consistente em remoção administrativa.

## CAPÍTULO II

### MEDIDAS DE PREVENÇÃO

Art. 3º O Poder Público antes da emissão do ato administrativo que tenha o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos forçados deverá observar as seguintes medidas:

I - reconhecer as situações de vulnerabilidade das partes envolvidas;

II - reconhecer o direito à moradia da população vulnerável como interesse público primário, em razão das questões humanitárias envolvidas;

III - aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação para fins de reforma agrária, de reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária urbana de interesse social e rural, assegurando aos povos e comunidades tradicionais o direito à consulta prévia, livre e informada acerca de quaisquer matérias que atinjam seus valores e práticas sociais, territoriais, culturais, religiosas e espirituais próprios;

IV – garantir, no âmbito do processo administrativo, o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando inclusive assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

V - elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;

VI - estabelecer políticas de acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária, respeitando as especificidades de comunidades quilombolas, bem como de seus valores culturais e territoriais, a partir dos instrumentos jurídicos disponíveis na legislação e destinação orçamentária:

a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;

b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes;

VII - identificar imóveis públicos e privados que não cumpram a função social da propriedade para a destinação de moradia para a população a ser atingida pelo despejo, remoção ou deslocamento forçados;

VIII - elaborar programa de formação para as forças de segurança que atuam no ato de remoção, com fins de garantia dos direitos humanos;

IX - criar política e estratégias de mediação no âmbito de conflitos fundiários coletivos nas instâncias administrativas envolvidas na execução de despejos, remoções e deslocamentos;

X - instituir programas de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social prioritariamente em situações de conflitos fundiários.

## CAPÍTULO III

### GARANTIAS DE DIREITOS HUMANOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 4º É obrigatória a constituição de processo administrativo precedente ao ato administrativo que tenha o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos de grupos que demandam proteção especial do

Estado.

Parágrafo único - Nas situações excepcionais nas quais não se tenha instaurado processo administrativo prévio ao despejo, remoção e deslocamento de grupos que demandam proteção especial do Estado, justificadas em razão de risco imediato à vida de pessoas, a autoridade competente deverá, por meio de processo administrativo, apresentar exposição e comprovação dos motivos pelos quais não adotou o critério regular, fazendo registro de toda atuação, para fins de controle de legalidade.

Art. 5º No processo administrativo referido no caput do art. 4º devem ser asseguradas as seguintes garantias processuais:

I – motivação das decisões administrativas;

II - previsão de recursos na esfera administrativa;

III - isenção de custas e emolumentos para o acesso, manifestação e recurso nos processos administrativos;

IV - impulso por autoridade oficial competente;

V - garantia da ampla defesa, por todos os meios admitidos, e do contraditório, inclusive para a produção de provas;

VI - participação popular, audiências públicas e manifestação de conselhos;

VII - consulta prévia com garantia de linguagem acessível aos residentes em territórios em processo de titulação.

Parágrafo único - A continuidade do processo administrativo deve ser garantida, mesmo após o cumprimento da decisão, para o controle dos atos e investigação de abusos de poder.

Art. 6º As garantias da ampla defesa e do contraditório dar-se-ão pela:

I - notificação, no idioma ou dialeto do grupo envolvido, em linguagem acessível, deverá conter, no mínimo, para garantir os princípios da publicidade, da ampla defesa e do contraditório:

a) identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

b) finalidade da intimação, indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes, de forma clara;

c) informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

d) quando se tratar de grupo vulnerável, deverá ser efetuada pessoalmente, e quando impossível, por via postal com aviso de recebimento;

e) informar que, em se tratando de vulnerável, poderá buscar orientação jurídica e defesa na Defensoria Pública do Estado ou da União, ou em sendo estas ausentes no Município, escritórios modelos ou OAB, fornecendo para tal o endereço.

II - concessão de prazo razoável, não inferior a 15 dias, antes do cumprimento da execução do ato administrativo;

III - notificação da Defensoria Pública Estadual ou da União para acompanhamento do caso e garantia do acesso à justiça;

IV - notificação do Ministério Público Estadual ou Federal;

V - notificação de órgãos e conselhos que tenham como atribuição o acompanhamento de situações de vulnerabilidade.

Art. 7º Considera-se motivada a decisão administrativa, que contenha no mínimo os seguintes elementos:

- I - demonstração por escrito da análise sobre os reflexos da medida em face do direito   moradia, de acordo com o que recomenda o caput do artigo 20, do Decreto-Lei n  4.657, de 4 de setembro de 1942, alterado pela Lei n  13.655/18;
- II - identifica o dos resultados e proje o das consequências da situa o de vulnerabilidade dos ocupantes;
- III - análise do cumprimento da fun o social da propriedade pública que justifique a remo o;
- IV - análise sobre a permanência da popula o no local, com a regulariza o fundiária, ou, em caso de impossibilidade, inclusão em política habitacional emergencial e/ou provisória, assim como indica o de inclusão em política permanente de acesso   terra e moradia adequada com perspectiva razoável de atendimento;
- V - comprova o da discussão do caso em  rgo colegiado com representa o da sociedade civil competente.

Art. 8  Quando o processo administrativo versar sobre projetos de remo o para reurbaniza o, obras de infraestrutura ou projetos de desenvolvimento, a comunidade envolvida deve receber, de maneira prévia, informa es acerca do projeto, e ter garantida sua participa o nas defini es do projeto que impactem seu direito   terra, território e moradia.

  1  - Deve se dar ampla publicidade ao estudo de impacto da remo o.

  2  - Deve ser garantida a Assistência Técnica nos moldes da Lei n  11.888/2008.

  3  - Deve ser garantida a devida compensa o financeira pelas perdas e danos.

  4  - Deve ser apresentado o plano de reassentamento da popula o atingida, garantida a participa o na constru o do respectivo plano pelas famílias a serem removidas levando em considera o os seguintes aspectos:

I - o reassentamento deve priorizar imóveis públicos de Municípios, Estados e União, bem como suas autarquias, funda es e empresas públicas;

II - em caso de inexistência de imóveis públicos, os entes administrativos devem promover a es de requisia o e arrecada o de imóveis privados presumidamente abandonados, conforme artigo 1276,  1  do Código Civil e artigo 64,  1  da Lei n  13.465/17, ou sem cumprimento de fun o social;

III - em último caso, o Poder Público deverá proceder a desapropria o de imóvel para o adequado reassentamento das famílias;

IV - as famílias atingidas devem ser priorizadas em programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - o local da moradia deve preservar a permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar;

VI - as alternativas habitacionais provisórias e emergenciais não poderão se converter em situa es permanentes de moradia.

  5  - Em se tratando de território em processo de reconhecimento e titula o quilombola, que sejam notificados os  rgos competentes para se manifestarem, respeitando as normas contidas na Conven o n  169 da OIT.

## CAPÍTULO IV

### SOLU ES GARANTIDORAS DE DIREITOS HUMANOS

Art. 9º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, na esfera administrativa, devem se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

- I - escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;
- II - participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, favorecendo a adoção de soluções consensuais;
- III - o exercício do poder de polícia, a natureza ou finalidade pública do bem não deverão ser óbices para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão;
- IV - priorização do modo de vida, cultura, usos, costumes, crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;
- V - ciência dos órgãos competentes quando tratar-se de territórios quilombolas, ainda que estejam em processo de reconhecimento e/ou titulação;
- VI - os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência:
  - a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados, destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;
  - b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para regularização fundiária, locação social ou outras medidas pertinentes;
- VII - os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos;
- VIII - no curso da negociação não serão expedidos atos administrativos em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e o esvaziamento da possibilidade de composição;
- IX - os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados pelos gestores, independentemente de terem sido por eles conduzidos;
- X - os ocupantes devem ser cientificados acerca das razões do esgotamento da instância de negociação se assim deliberado pelo Poder Público;
- XI - a negociação deve ser priorizada a qualquer tempo e fase do processo;
- XII - nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

Art. 10 Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Parágrafo único - A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

#### CAPÍTULO IV DO PLANO DE REMOÇÃO

Art. 11 As remoções devem considerar o princípio da dignidade da pessoa, preservando o interesse de crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com doenças crônicas e deficiência.

Parágrafo único - Adota-se supletivamente o disposto no art. 16 da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 12 O plano de remoção deve ser realizado pelas Secretarias pertinentes às políticas habitacionais, de assistência social e responsáveis por obras e infraestrutura, bem como devem estar presentes e coordenando o ato de remoção.

Parágrafo único. Antes da realização de remoções, em momento anterior à expedição de notificações, o órgão responsável pelo ato realize reunião com comunidade envolvida, Defensoria Pública, Ministério Público, Secretarias ou Ministérios com atribuição nas áreas de habitação de interesse social, regularização fundiária, titulação territorial e assistência social, executores do ato de remoção e, onde houver, comissão permanente de acompanhamento de conflitos fundiários.

Art. 13 A notificação do ato de remoção deve ser realizada em prazo razoável entre esta e a efetivação do ato, devendo constar dia e hora e cópia do Plano de Remoção.

Art. 14 Os atos de remoção devem ser executados nos dias úteis da semana, exclusivamente entre 8 horas e 17 horas, quando presentes as condições climáticas adequadas.

Art. 15 Em períodos de pandemia ou de reconhecido risco à saúde da população não devem ser realizados atos que importem em deslocamento.

Art. 16 As remoções devem ser executadas com a presença de Defensoria Pública, Ministério Público e representantes legais das partes, com ampla publicidade.

Art. 17 É vedado o uso de forças da polícia judiciária civil ou federal, da polícia militar, da força nacional e da polícia rodoviária federal em despejos, remoções e deslocamentos forçados sem ordem judicial.

Art. 18 A guarda municipal e outros órgãos de fiscalização que não se enquadrem como polícia judiciária devem, prioritariamente, colaborar com a pacificação de conflitos em contextos de remoção de grupos que demandam proteção especial do Estado, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas em detrimento do seu poder de polícia.

§ 1º - É vedado uso de armas letais e menos letais pelas Guardas Municipais e órgãos de fiscalização.

§ 2º - É obrigatória a identificação dos agentes envolvidos na remoção, bem como a implantação de câmeras de vigilância e monitoramento e microfones no uniforme destes agentes.

Parágrafo único - Quando se tratar de áreas privadas, não haverá qualquer atuação da guarda municipal ou de órgãos de fiscalização na implementação da remoção de grupos que demandam proteção especial do Estado.

Art. 19 É inadmissível a demolição sumária como medida regular, seu cabimento deve estar circunscrito a casos em que importem risco à vida comprovados em laudo técnico que demonstre risco para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros.

Art. 20 Os bens móveis dos deslocados devem sempre ser preservados.

§ 1º - Deve ser garantida a guarda, em local adequado e por tempo razoável, dos móveis pelo órgão que determinou o deslocamento.

§ 2º - Avarias e perdas dos bens pessoais dos ocupantes, pelos executores da remoção, dão ensejo a justa indenização.

Art. 21 A identificação visual do embargo deve ser precedida de regular processo administrativo.

Parágrafo único - Nos casos em que não há risco de perecimento de vidas a identificação visual do embargo não deveria atrapalhar a utilização regular do bem imóvel, conforme o fim a que é destinado.

Art. 22 A interdição de uso do bem deve vir acompanhada de laudo técnico, sendo admissível somente nos casos em que houver risco à vida dos ocupantes e terceiros.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23 Adota-se, de forma supletiva, o inteiro teor da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 e da Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020, ambas do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 24 O disposto nesta Resolução se aplica, no que for cabível, à atuação do Poder Público em relação aos trabalhadores e trabalhadoras informais e ambulantes, assim como à população em situação de rua.

Art. 25 Esta Resolução não revoga ou retira a eficácia de normas mais protetivas, previstas na legislação ou em outras normativas, referentes a grupos e populações específicas, como povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais.

Parágrafo único - O disposto nesta Resolução não impede a desintrusão de invasores em terras indígenas.

Art. 26 Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, aplica-se o disposto no art. 3º-B da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

Art. 27 Esta Resolução entra em vigor na data de sua assinatura.

**YURI COSTA**

Presidente

Conselho Nacional dos Direitos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Yuri Michael Pereira Costa, Presidente**, em 07/08/2021, às 09:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>,



informando o código verificador **2402394** e o código CRC **DBF03E99**.

---

**Referência:** Processo nº 00135.217783/2021-76

SEI nº 2402394