

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Renata de Cássia Brito Figueiredo

A NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA AOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS:
Os Despejos Forçados à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Belém

2019

Renata de Cássia Brito Figueiredo

A NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA AOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS:

Os Despejos Forçados à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Trabalho de Curso (TC) apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof^ª. Dra. Luciana Albuquerque Lima

Belém

2019

Renata de Cássia Brito Figueiredo

A NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA AOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS:

Os Despejos Forçados à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Banca examinadora:

Apresentado em: ___/___/___

_____ - Orientadora
Prof^ª. Dra Luciana Albuquerque Lima
Centro Universitário do Estado do Pará

_____ - Examinador (a)
Centro Universitário do Estado do Pará

Aos meus Avós, Ernesto e Maria José

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, por todas as oportunidades que me proporcionou ao longo do tempo e pela força que sempre me concedeu para passar pelos momentos mais difíceis.

Aos meus Pais, Ana e Agostinho (*in memoriam*), por todo apoio e carinho. Sei que muitas das escolhas que vocês fizeram sempre foi pensando no melhor para mim e minhas irmãs. Obrigada por tudo.

Às minhas irmãs, Rossana e Rafaela, por serem minhas melhores amigas, minhas maiores incentivadoras, minhas confidentes, e meu suporte sempre. Obrigada por serem minhas maiores incentivadoras, por terem sempre cuidado de mim, e, principalmente, por nunca me deixarem desistir de meus sonhos. Independente onde eu for, vocês sempre serão parte das minhas conquistas. Amo vocês!

Aos meus sobrinhos, Ernesto e Gustavo, que tornaram a escrita deste trabalho mais leve, com todas as pausas para brincar que eu fazia de tempos em tempos, forma de recarregar as minhas energias, por terem ressignificado a palavra amor, e por terem trazido luz ao pior momento de nossas vidas.

Ao meu tio e paraninfo, Manuel, que apesar do jeito sério, não mede esforços para dar todo o seu suporte possível. Sei o quanto o senhor acreditou em mim, e batalhou para que eu nunca desistisse, vibrando e se emocionando com cada uma das minhas vitórias até aqui.

Aos meus tios, Rosalina, Mauro e Libânia, por todo apoio e suporte.

Aos meus primos, Ana Heloisa, Ernesto Neto, obrigada por serem meus irmãos do coração, meus amigos de infância. Saibam que vocês podem contar comigo sempre.

Aos meus primos, Joana e Bernardo, que apesar da distância física, sempre se mantiveram presentes em minha vida, dando todo o apoio e suporte possível.

Aos amigos, Valeska Ferreira, Lucas Bellard, Mariana Laureano, por terem me acompanhado ao longo destes 5 anos, transformando os dias pesados e cansativos, em dias mais leves. Nós sabemos o quanto foi difícil chegar até aqui, com todas as dificuldades, mas conseguimos, juntos, apoiando uns aos outros!

Às amigas, Fernanda Paes, Fernanda Falcão, Evelyn Faustino, Amanda Lima, Marcele Duarte, que me acompanham desde o 1º ano do ensino médio. Apesar de não estarmos diariamente presente na vida cotidiana, sabemos que sempre podemos contar uma com a outra!

Ao Grupo de Trabalho e Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, por todo suporte técnico. Vocês me ensinaram as bases que me proporcionaram o início deste trabalho, fazendo-me enxergar a situação com olhos mais humanos, fazendo com que eu me apaixonasse por essa questão.

À minha orientadora, prof. Dra. Luciana Albuquerque, que se tornou amiga, por ter me apoiado neste projeto, inclusive nos momentos que achei que não conseguiria. És minha grande inspiração, pessoal e profissional, tanto como professora, como defensora. Obrigada por acreditar em mim, por sempre me apoiar e incentivar.

Ao meu amor, Carlos, por ter sido o meu maior impulsionador. Obrigada por me acompanhar nesta jornada, com todo o amor e carinho possível, por ter sido o meu melhor revisor, meu debatedor e minha maior inspiração. Te amo!

À minha Avó Maria José, por ser a mulher mais forte que eu conheço, meu maior exemplo de superação e motivação, que junto com meu avô, nunca mediram esforços para nos proporcionar sempre as melhores oportunidades, sempre com todo o amor e carinho que eles podiam dar. Vó, te amo muito!

Ao meu Avô Ernesto (*In memoriam*), por ter sido a minha maior inspiração, o meu maior incentivador, a melhor pessoa que eu tive a honra de conviver, por ter me ensinado que a educação, o conhecimento e a família são nossos bens mais preciosos, coisas que ninguém nunca pode nos tirar. Vô, onde quer que o senhor esteja, que eu tenha lhe deixado orgulhoso. Sempre lhe levarei comigo, não importa para onde vá ou o que eu venha a ser. Te amarei para sempre!

“Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito”

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo demonstrar de que forma o direito à moradia, direito social reconhecido na Constituição Federal e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é reconhecido e aplicado no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, quando se tratam de processos que envolvem ameaça de despejos forçados de coletividade que compõe os núcleos urbanos informais. Tratou-se de uma monografia, oriunda de uma pesquisa bibliográfica de descrição das posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre o assunto proposto. Para atingir esta finalidade, utilizou-se diversas fontes de informação, destacando-se livros, artigos científicos, e legislação nacional e internacional. Contudo, o foco da investigação envolveu análise jurisprudencial das decisões proferidas em 1º e 2º grau encontradas em sites veiculadores de jurisprudência. Nesta pesquisa, analisou-se o modo como o direito à moradia é reconhecido no ordenamento jurídico pátrio, tendo sido expressamente previsto no texto constitucional por meio da EC nº 26/2000 e toda a sua proteção internacional, partindo do PIDESC, e analisando o comentário geral nº 04 do Comitê Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que trata sobre os aspectos componente de um direito à moradia adequada. De igual modo, analisou-se também no que consiste os despejos forçados, e toda a sua normatização internacional, com a vedação expressa de sua realização contida no Comentário Geral nº 07 do CDESC, perpassando pelo reconhecimento de que as remoções são *prima facie* incompatíveis com os direitos humanos, mas que podem ser justificadas e efetivadas de forma a garantir que não haja nenhuma outra violação de direitos humanos, devendo seguir as diretrizes contidas no CG nº 07. Por fim, analisou-se as decisões do TJPA coletadas, que versam sobre a ameaça de despejos forçados à núcleos urbanos informais, à luz das diretrizes determinadas no CG nº 07, para definir se os despejos serão realizados de forma legal, a garantir o mínimo de violação de direitos humanos possíveis. Como resultado, obteve-se que o judiciário paraense não observa as disposições contidas no PIDESC, na maioria das vezes, negando o direito à moradia aos núcleos urbanos informais, impondo-lhes os despejos forçados, e não observando qualquer disposição contida no GG nº 07.

Palavras-Chave: Direito à moradia. Despejos Forçados. Aplicação. Análise jurisprudencial.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate how the right of housing, a social right recognized in the Constitution and in the Internacional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, is applied in the jurisprudence of the Court of justice on the State of Pará, when dealing with lawsuits that implicate on forced evictions of a amount group of people. It was a monograph, coming from a bibliographical research of description of the doctrinal and jurisprudential positions on the proposed subject. In order to fulfill its purpose, other sources of information were used, emphasizing books, scientific articles and national and international legislation. However, this paper pays more attention in the analyzes of the decisions on lawsuits cases in the paraense court of justice. In this investigation, was analysed how the right of housing is recognized in the national legislation, included in constitution by the constitucional amendment number 26/2000, and its international protectional, especially in the Internacional Covenant on Economic, Social, and Cultural Right, with its the General Comments numbers 04 and 07. In the same way, was analyzed what is an forced eviction, and how it is prima facie incompatible with human rights. Lastly, was analyzed some decisions of the Court of Justice of Pará, about forced eviction on an amout group of people, using the directions predicted on the general Comment number 07. As result, the conclusion was that the Court of Justice of Pará don't use the directions found in the Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights and in its General Comments nº 04 and 07.

Keywords: Right of housing. Forced Evictions. Aplication. Jurisprudence Analyzes.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Número dos Processos investigados para análise de 1º grau	43
Tabela 2 Quantitativo de Tipos de Ações Analisadas no âmbito do 1º Grau do TJPA	44
Tabela 3 N° dos Processos analisados no 2º Grau do TJPA	62
Tabela 4: Quantitativo de Ações analisadas	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Quantitativo numérico dos sujeitos interessados na remoção em ações que tramitam em 1º grau no TJPA.....	44
Gráfico 2 Porcentagem dos tipos de Decisões proferidas em sede de 1º grau no TJPA.....	45
Gráfico 3 Porcentagem de liminares deferidas em 1º grau no TJPA	46
Gráfico 4 Percentual de utilização expressa acerca do PIDESEC e de seus Comentários Gerais nº 04 e nº 07 no 1º Grau do TJPA.....	46
Gráfico 5 Percentagem de utilização do direito à moradia nas Decisões de 1º grau do TJPA.	48
Gráfico 6 Percentual de decisões aptas à aplicação dos requisitos do PIDESEC.....	53
Gráfico 7: Porcentagem de decisões que identificaram nominalmente os ocupantes	53
Gráfico 8 Percentual de decisões em que houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa	55
Gráfico 9 Percentual de decisões que determinavam a presença de representantes governamentais.....	56
Gráfico 10 Percentual de decisões que determinaram medidas de reassentamento ou de indenização pelas benfeitorias ou acessões realizadas	57
Gráfico 11 Percentual de decisões nas quais houve a determinação acerca da data, dia, hora específicas para a efetivação da remoção	59
Gráfico 12 Percentual dos Tipos de Decisões Analisadas.....	63
Gráfico 13 Quantitativo de Decisões reformadas pelo TJPA.....	64
Gráfico 14 Percentual de utilização do PIDESEC e dos Comentários Gerais nº 04 ou nº 07 no âmbito do TJPA.....	65
Gráfico 15 Percentual de utilização do direito à moradia no âmbito do TJPA	66
Gráfico 16 Percentual de decisões nas quais houve análise do CG nº 07	70
Gráfico 17 Porcentagem de decisões em que houve a identificação dos ocupantes	70
Gráfico 18 Percentual em que o contraditório e a ampla defesa foram oportunizados.....	71
Gráfico 19 Porcentagem de decisões de 2º grau que determinavam a presença de representantes governamentais.....	72
Gráfico 20 Percentual de decisões em que houve a determinação do pagamento de indenização ou reassentamento dos ocupantes	72
Gráfico 21 Percentual de decisões do 2º grau do TJPA em que houve a determinação das condições da remoção.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CDESC – Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CG – Comentário Geral

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos

CPC – Código de Processo Civil

EC – Emenda Constitucional

ed. – Edição

fl. – Folha

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

n. – Número

p. – Página

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

TID – Tribunal Internacional de Despejos

TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará

v. - Volume

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	O DIREITO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL	15
2.1	Noções gerais acerca do direito à moradia	15
2.2	O Direito à Moradia no ordenamento jurídico internacional: A Perspectiva dos tratados internacionais	19
2.3	O direito à moradia adequada: o conteúdo normativo com base no comentário geral nº 04	22
2.4	O direito brasileiro e a moradia adequada: noções acerca do direito à moradia na Constituição Brasileira	24
3	A NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: OS DESPEJOS FORÇADOS.....	27
3.1	Definições e origem das remoções.....	27
3.2	A Normatividade internacional sobre os despejos forçados: O Comentário Geral nº 07	30
3.3	O ordenamento jurídico brasileiro e as considerações acerca dos despejos forçados	32
3.3.1	A Resolução nº 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.....	36
4	O PODER JUDICIÁRIO PARAENSE E A (IN)OBSERVÂNCIA DOS COMENTÁRIOS GERAIS Nº04 E Nº 07 DO COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS	40
4.1	Análise Jurisprudencial das decisões referentes à Ações envolvendo ameaça de despejos forçados para núcleos urbanos informais, proferidas em 1º grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 2009-2019	41
4.2	Análise Jurisprudencial das decisões referentes à Ações envolvendo ameaça de despejos forçados para núcleos urbanos informais, proferidas em 2º grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 2009-2019	60
5	CONCLUSÃO.....	75

REFERÊNCIAS	79
-------------------	----

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia está previsto no art. 6º da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 26/2000, mas já gozava do *status* de direito fundamental em razão da previsão em diversos tratados e documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o PIDESC, ratificado pelo Brasil por meio do decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, em seu artigo 11. A Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou dois Comentários Gerais-CG, com o objetivo de orientar a interpretação, efetivação e concretização desses direitos no âmbito interno dos países signatários.

O CG nº 04 enuncia a definição de direito à moradia adequada. Para a ONU, o direito à moradia adequada envolve mais do que ter um teto, abrange sete aspectos distintos: a habitação deve promover proteção contra intempéries; deve haver facilidade de acesso para aqueles que ali residem, em especial, crianças, pessoas com deficiência e idosos; deve estar localizada próxima de serviços de saúde, escolares, empregos e não pode estar localizada nas proximidades de área com poluição; deve ser beneficiada com saneamento básico e demais equipamentos públicos urbanos; os gastos com moradia não devem comprometer a subsistência do indivíduo e de sua família; a habitação deve respeitar à cultura dos moradores do local; e, por fim, a habitação deve gozar de segurança jurídica da posse, entendida como segurança em face dos despejos forçados.

Já o CG nº 7 trata especificamente sobre os despejos forçados. Ressalta-se que a prática das desocupações forçadas é completamente incompatível com os direitos previstos no PIDESC, contudo, não há como ignorar a sua existência na realidade social. Neste sentido, somente são admitidos em caráter de excepcionalidade.

A ONU, assim, apresenta um conjunto de princípios básicos e orientações que devem nortear a atuação dos Estados em tais casos, sempre com a observância do respeito aos direitos humanos. Essas recomendações englobam o processo como um todo, em todas as etapas. Assim, antes da remoção, devem os Estados analisar os impactos que serão causados e os indivíduos que serão atingidos, bem como dar à comunidade a oportunidade de defesa e um tempo razoável para que eles se preparem para serem removidos.

Diante desse cenário, mesmo com a ampla definição do direito à moradia, tal direito é pouco efetivado, havendo uma carência de políticas públicas com o intuito de materializá-lo, causando um grande déficit habitacional. Paralelamente a isto, o alto valor dos imóveis, nos

grandes centros urbanos, limita o acesso formal à moradia, fazendo com que a população de baixa renda procure meios alternativos para a efetivação deste tão importante direito social, originando as ocupações irregulares.

Assim, essas comunidades habitantes de ocupações informais são as maiores vítimas de processos judiciais que visam a reintegração dos imóveis ao proprietário formal. Ou seja, é por meio de processos judiciais que se busca a remoção dos indivíduos de suas moradias, negando-lhes a proteção deste direito.

Diante disto, é necessário indagar “em que medida o Tribunal de Justiça do Estado do Pará aplica as diretrizes contidas no PIDESC, e em seus respectivos Comentários Gerais nº 04 e nº 07 quando a lide envolve os despejos forçados de núcleos urbanos informais de população de baixa renda?”

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se o método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica, e indutivo, a partir de análise jurisprudencial, de caráter qualitativo e quantitativo, com o intuito de atingir, em específico, os objetivos de definir o direito à moradia a partir da legislação nacional e internacional; verificar de que forma os despejos forçados são conceituados no âmbito nacional e internacional; e analisar a aplicabilidade do PIDESC e dos Comentários Gerais nº 04 e 07 na práxis decisória do Tribunal de Justiça do Estado do Para.

Para tanto, no primeiro capítulo, buscou-se contextualizar o direito à moradia, perpassando pela sua conceituação, e, ainda, analisando de que forma este direito social é reconhecido e tutelado como direito humano no arcabouço jurídico internacional. Ainda, dentro desta investigação, intentou-se verificar de que forma o direito à moradia é garantido pela Constituição da República Federativa Brasileira, dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Já no segundo capítulo, verificou-se de que forma se dá a negação deste direito, quando se é determinada a prática dos despejos forçados. Para tanto, conceituou-se tal instituto, e analisou-se a forma como é tratado nos tratados internacionais, em especial no que se refere às diretrizes que devem ser seguidas para que sua efetivação ocorra de modo a não violar nenhum outro direito humano. Buscou-se, ainda, verificar de que forma o ordenamento jurídico brasileiro enfrenta e disciplina tal prática.

Por fim, no terceiro capítulo, foi realizada análise jurisprudencial de 58 decisões proferidas em 1º e 2º grau no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 2009-2019, ou seja, na última década, com a finalidade de verificar se, nas ações envolvendo conflitos fundiários e/ou possessórios urbanos, cujo parâmetro utilizado foi o conceito de núcleos urbanos informais contidos no art. 11, II, da lei nº 13.465/2017, há a determinação de despejos

forçados de coletividades de indivíduos, com a obediência das diretrizes estabelecidas no PIDESEC, e nos Comentários Gerais nº 04 e nº 07.

2 O DIREITO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 Noções gerais acerca do direito à moradia

Rotineiramente, o Judiciário se depara com ações cujo objetivo é de reaver a posse de imóveis irregularmente ocupados nos centros urbanos. Esses núcleos urbanos informais são em geral formados a partir de ocupações, pela população de baixa renda, de propriedades públicas ou particulares abandonadas ou não utilizadas, com o objetivo de concretizar (mesmo que de forma precarizada) seu direito à moradia, em face da ausência de políticas públicas eficientes para a efetivação desse direito humano essencial para esse segmento da população.

Deste modo, o déficit habitacional, decorrente da ausência de políticas públicas urbanas eficazes ao ponto de concretizar o direito social à moradia, acaba acarretando a materialização da moradia por meio de ocupações irregulares, e que, na maioria das vezes, são analisadas como estando à margem da lei. Assim, surge a necessidade de, inicialmente, delimitar o que significa tal direito, a partir da análise de doutrinadores brasileiros, bem como da verificação do modo como os tratados internacionais e a legislação nacional abordam o direito à moradia, de modo a tutelar este tipo de moradia informal.

José Afonso da Silva afirma que “o direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar” (2014, p. 318). Assim, para o referido constitucionalista brasileiro, o direito à moradia consiste em assegurar um local a todos, para que possam, de modo permanente, abrigar-se com suas famílias.

Nessa mesma perspectiva, o autor (2014, p. 319) também apresenta a ideia de que o direito à moradia possui uma faceta positiva, e outra negativa. A faceta negativa relaciona-se a um direito de abstenção do Estado ou de terceiros, ou seja, o indivíduo não pode ser privado ou impedido de conseguir uma moradia, quer seja pelo poder público, quer seja pelo particular. Já no que diz respeito à faceta positiva, esta refere-se ao direito à moradia adequada como um direito social, de caráter prestacional, que necessita de uma postura ativa por parte do Estado, por meio de políticas públicas que busquem efetiva-lo e garanti-lo.

Por sua vez, Letícia Osório (2014, p. 45) também apresenta essa ideia de dupla dimensão do direito à moradia, na medida em que a dimensão negativa refere-se a um conjunto de liberdades que estão associadas a este direito social, tais como liberdade de expressão, associação, liberdade de escolher a sua própria residência, dentre outras. Já a dimensão positiva, refere-se a um conjunto de direitos inerentes ao direito à moradia, como o direito de viver em um lugar com paz, segurança, localização adequada, dignidade, etc.

Ingo Sarlet (2011, p. 705) adota um sentido mais amplo do direito à moradia, que compreende todo um conjunto de garantias e posições jurídicas, positivas ou negativas,

vinculadas à uma moradia digna para a pessoa humana. Assim, para o referido autor, a dimensão negativa, de não-intervenção, deste direito social:

[...] encontra-se, em princípio, protegida contra toda e qualquer sorte de ingerências indevidas. O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar (salvo no caso de ingerências legítimas) a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida que corresponda a uma violação do direito à moradia é passível, em princípio, de ser impugnada também pela via judicial. (SARLET, 2011, p. 705).

Contudo, o autor afirma que a dimensão negativa, ou de defesa, não se refere apenas ao dever de se abster, mas também quando a faceta negativa se propõe a “respeitar” e “proteger” o direito à moradia, esta se propõe a tutelar, por meio de ações concretas, a moradia contra interferências do Estado ou de particulares (SARLET, 2011, p. 705)

Sarlet ainda apresenta a ideia de que a dimensão negativa seria um meio de tutela para a dimensão positiva, “pois de nada adiantará assegurar (positivamente) o acesso a uma moradia digna, se esta moradia não estiver protegida (negativamente) contra ações do Estado e de terceiros” (SARLET, 2011, p. 706)

Já em relação à dimensão positiva, Ingo Sarlet afirma que o direito à moradia em sua perspectiva positiva objetiva uma atuação, uma prestação, seja fática ou normativa. Para o referido autor, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no seu artigo 2.1, determinou que os Estados signatários deveriam adotar medidas, utilizando o máximo de recursos possíveis, com o objetivo de alcançar, progressivamente e gradativamente, a realização dos direitos previstos no pacto. E estas medidas incluem também as medidas legislativas, que transparecem o caráter prestacional, mas não são suficientes para esgotarem as obrigações dos Estados em relação a efetivação desses direitos, em especial ao direito à moradia (SARLET, 2003, p. 120)

Neste sentido, o direito à moradia adequada é reconhecido como uma condição, um meio, cujo objetivo é atingir um padrão de vida igualmente adequado, e que deve ser promovido através de ações de fomento e também de não interferência (OSÓRIO, 2014, p. 40). Assim, o direito à moradia decorre da necessidade de tutelar juridicamente uma das pretensões mais básicas do ser humano: ter um lugar onde se possa constituir as relações interpessoais, livre de perigos e de intervenções arbitrárias, bem como, um local onde se possa exercer as liberdades inerentes deste direito.

Para Sérgio Iglesias Nunes de Souza, “a questão do *lugar para ficar* está intimamente ligada aos anseios do ser humano e diretamente relacionada com a sua sobrevivência e com

seus direitos à privacidade, ao segredo doméstico, à própria liberdade ainda que limitado” (SOUZA, 2013, p. 21). Para o referido autor, ainda, a fixação do indivíduo de forma permanente é essencial para o exercício de diversos outros direitos, pois possibilita que a pessoa possa ser encontrada (SOUZA, 2013, p. 27).

Contudo, o aspecto mais importante em relação ao direito à moradia é a sua vinculação com a dignidade da pessoa humana. Não se pode falar em pessoa com dignidade sem que ela possua uma condição de moradia adequada. Portanto, o direito à moradia é um componente da dignidade da pessoa humana. “A efetivação da dignidade da pessoa humana relaciona-se com a tutela adequada da moradia, no sentido de assegurar a todas as pessoas, independente de renda ou acesso a recursos econômicos” (OSÓRIO, 2014, p. 43).

Para Sarlet, “é na dignidade da pessoa humana que reside o fundamento primeiro e principal e, de modo particular, o alicerce de um conceito material dos direitos fundamentais, o que evidentemente se aplica aos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais em geral, bem como ao direito à moradia em particular” (SARLET, 2011, p. 694).

Ainda, a inclusão do direito à habitação, juntamente com outros direitos igualmente importantes tais como saúde, alimentação, vestuário, apresenta uma noção de indivisibilidade e interdependência entre eles, não havendo nenhum tipo de grau de importância de um em detrimento dos outros (ABREU, 2011, p. 394).

Desta forma, é inequívoca a vinculação entre o direito à moradia adequada e a dignidade da pessoa humana, isto porque a moradia faz parte do conjunto de direitos que compõe o mínimo existencial. A moradia, para Sarlet, é componente dos direitos de subsistência, sendo esta “expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como em função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade” (SARLET, 2011, p. 696)

Assim, o direito à moradia, como parte integrante dos direitos que integram o existencial humano, possui o rótulo de “direito humano”. Ou seja, é intrínseco a todo e qualquer indivíduo o direito de ter um lugar onde possa fixar a sua morada, tendo proteção em face de intempéries, e podendo, ainda, constituir e desenvolver suas relações íntimas, privadas e familiares.

Por fim, cumpre ressaltar que o direito à moradia é um direito autônomo em relação ao direito à propriedade. Ingo Sarlet afirma:

Embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, além disso, a moradia acabar, por disposição constitucional expressa- em determinadas circunstâncias- assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional urbano e rural),

atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia-convém frisá-lo- é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios, o que não elide a sua maior ou menor vinculação com outros bens (e correspondente direitos e deveres fundamentais (SARLET, 2011, p. 699)

Assim, em que pese a moradia por vezes ser pressuposto para a aquisição de propriedade originária, como é o caso da usucapião, há de se reconhecer a autonomia entre esses dois direitos, o que, conseqüentemente, implica no reconhecimento de um direito à moradia, sem que haja, por parte dos ocupantes, a propriedade do bem que está em litígio. Contudo, a prática do Judiciário não parece seguir esta linha de raciocínio.

Quando há um confronto entre o direito de propriedade e o direito à moradia de ocupantes informais, costumeiramente tem-se a prevalência da propriedade em detrimento da moradia. Isto pode ser decorrente do fato de que ainda se tem pouca eficácia em relação ao direito à moradia que, quando confrontado com o instituto civilista da propriedade, é analisado a partir de parâmetros privados que, muitas vezes, são incompatíveis com a própria natureza do direito social, o que acaba, por consequência, negando a aplicabilidade de tal direito e determinando o despejo forçado do morador.

Ademais, a relação muitas vezes conflituosa entre o direito de propriedade e o direito à moradia pode ser concebida a partir de uma decorrência direta dos próprios direitos humanos. Cristiano Muller apresentou esta questão a partir de algumas premissas. A primeira delas refere-se ao caráter abstrato e transcendental dos direitos humanos, pois “os direitos humanos vistos desta maneira são direitos que não se alcançam, direitos que estão reconhecidos, mas que não têm relação com a realidade, nem tampouco com a efetividade do direito dogmático” (MULLER, 2014, p. 170). Assim, as práticas das remoções seriam legítimas tendo em vista que o arcabouço jurídico que as vedam, ou seja, os direitos humanos, possui um caráter fluído, de difícil materialização, não sendo suficiente para impedir tais práticas.

Ademais, o autor também apresenta a ideia de que apenas parte das declarações de direitos humanos são cumpridas, somente o fragmento que diz respeito aos direitos civis e políticos em detrimento, muitas vezes, dos direitos econômicos, sociais e culturais. Muller considera essa situação como uma esquizofrenia, já que tanto na Declaração Internacional dos Direitos Humanos, como no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no PIDESC, há direitos que, mesmo reconhecidos, não são concretizados na vida das pessoas, à exemplo do direito à moradia adequada.

Para solucionar esse problema da não efetivação de determinados direitos, o referido autor apresenta a necessidade de se buscar as bases jurídicas e conceituais dos direitos humanos. A base jurídica já está clara nas declarações e leis que influenciaram os direitos humanos, tais como a Declaração de Virgínia (1766) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Ambas as declarações possuem a preocupação de tutelar as garantias individuais do indivíduo, como a igualdade, liberdade e propriedade privada, em face de um Estado opressor, e é nessa preocupação que se encontra a base conceitual das declarações.

É com base nessa perspectiva histórica das declarações que se pode desprender uma das razões pelos quais as decisões judiciais costumam estabelecer uma preferência entre a propriedade privada em relação ao direito à moradia, quando ambos os direitos estão em conflito. Neste sentido, Muller apresenta:

É que por aí já se conclui o porquê de o direito individual à propriedade vir sempre em primeiro lugar em detrimento do direito humano à moradia digna, por exemplo. Quando um juiz de direito decide pela reintegração de posse de uma área de terra conflituosa, nada mais nada menos está fazendo do que aplicar os pressupostos fundamentais da Declaração de 1948, ou seja, a defesa da segurança, da propriedade, e do contrato. (MULLER, 2014, p. 172)

Por óbvio, essas decisões não se utilizam dessa argumentação de forma expressa. Na verdade, representa mais um posicionamento, muitas vezes inconsciente e conservador, de adoção dos direitos de primeira dimensão, em prejuízo aos direitos sociais de segunda dimensão. Inclusive, pode-se até afirmar que é uma escolha legislativa, ao adotar critérios meramente voltados à tutela da propriedade privada, sem levar em consideração o choque de tal direito com direitos sociais, por exemplo.

Contudo, a utilização desta perspectiva liberal dos direitos humanos, mesmo que de forma implícita, possui um efeito devastador nos conflitos fundiários urbanos, recorte deste trabalho. Nos casos de conflitos entre a posse das ocupações coletivas e a propriedade individual, quando se opta pela propriedade, reconhece-se sua supremacia em relação aos demais direitos sociais, como o direito à cidade e o direito à moradia.

2.2 O Direito à Moradia no ordenamento jurídico internacional: A Perspectiva dos tratados internacionais

Diante da essencialidade do direito à moradia, diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana, o ordenamento jurídico internacional possui um amplo arcabouço legislativo

visando a tutela desse direito humano de segunda dimensão, por meio do seu reconhecimento expresso como direito humano fundamental, cuja proteção internacional ocorreu, inclusive, antes de qualquer tipo de proteção legislativa no âmbito interno.

A proteção expressa e autônoma desse direito como direito humano, ou seja, apartada de qualquer vinculação com a propriedade, no âmbito internacional, inicia-se com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Esse tratado internacional traz, em seu texto, diversas disposições que tutelam direta ou indiretamente o direito à moradia. Contudo, é no artigo 25 que o tratado internacional inova ao determinar que a habitação é um direito básico de todo ser humano, sendo este um requisito para que se possa afirmar um padrão de vida adequado.

Ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976), ratificado pelo Brasil por meio do decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, reforçou a ideia de que o direito à moradia é um requisito, conjuntamente com uma série de outros direitos, para um padrão de vida adequado (OSÓRIO, 2014, p. 41). Neste sentido, dispõe o art. 11 do PIDESC:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

O PIDESC determina que o direito à moradia deve ser concedido a todos sem qualquer discriminação. Assim, a proteção deste direito também é estendido especificamente para diversos grupos tidos como minoritários e vulneráveis, por meio de outros tratados internacionais, à exemplo da Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, que determina, no seu artigo V, que os direitos econômicos, sociais e culturais, em especial o direito à habitação, é um direito garantido à todos, sem qualquer distinção, de raça, cor, ou de origem nacional ou étnica.

Em relação à proteção do direito à moradia da mulher, há a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que dispõe acerca de uma proteção voltada às mulheres que vivem em zonas rurais, e determina que os Estados devem adotar medidas que visem proteger seus direitos, em especial o direito à habitação.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança determina que os Estados signatários reconhecem o direito de todas as crianças a um padrão de vida adequado, e cabe aos Estados adotarem medidas que, juntamente com os pais e outros responsáveis, com a finalidade de efetivar o direito à habitação (art. 27, §3)

A Convenção Internacional Sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias (art. 43, 1, “d”) dispõe que os trabalhadores migrantes gozam de igual tratamento daquele concedido aos nacionais, inclusive, também o acesso à habitação.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, determina que no que se refere aos alojamentos destinados aos refugiados, os estados partes devem adotar medidas que viabilizem o acesso dos refugiados que regularmente residam em seu território, tratamento favorável nas mesmas circunstâncias do tratamento dado aos estrangeiros em geral.

Percebe-se, assim, que no âmbito internacional, houve uma preocupação em garantir a moradia para todos, sem que houvesse nenhum tipo de distinção. Assim, “o direito à moradia aplica-se a todos sem discriminação – indivíduos, famílias, domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos –, os quais tem direito a uma habitação adequada independentemente da idade, *status econômico*, grupo ou afiliação, e outros fatores” (OSÓRIO, 2014, p. 47).

Nesta mesma linha, em 2015, surgiram os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, tendo em vista, dentre outras finalidades, a necessidade de compatibilização da moradia com um desenvolvimento sustentável. Os ODS se basearam nos 8 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, cuja finalidade principal é reduzir a pobreza.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável possuem como metas principais a erradicação da pobreza, promovendo a prosperidade e o bem-estar para todos os indivíduos, proporcionando a proteção do meio ambiente e o combate das mudanças climáticas, como forma de garantir uma vida com dignidade.

Especificamente, ao se falar da relação entre direito à moradia e desenvolvimento sustentável, tem-se o ODS nº 11, que visa “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Este possui, ao total, um conjunto de 10 metas voltadas à garantia da habitação e sua adequação, além de assegurar o direito à cidade. Assim, propõe que até o ano de 2030, todos tenham acesso à moradia, com preços acessíveis, serviços básicos, bem como a urbanização das favelas.

Deste mesmo modo, a Nova Agenda Urbana, oriunda da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento sustentável, surge também como uma forma de reforçar a relação entre desenvolvimento sustentável e o direito à moradia e à cidade. Possui como objetivo o compartilhamento e o uso igualitário da cidade e dos assentamentos humanos para todos. Para tanto, objetivam cidades e assentamentos humanos que cumpram uma função social, inclusive ecológica, visando alcançar um padrão de vida adequado, por meio, dentre outros direitos, do direito à moradia adequada.

A partir destes dois documentos, nota-se uma necessidade de repensar a moradia. O direito à moradia não consiste mais em apenas garantir um local onde habitar. Deve-se compatibilizar a habitação com o meio ambiente, em uma expressão do direito à cidade, como forma de garantir o desenvolvimento sustentável.

Contudo, mesmo com uma grande quantidade de tratados que tratam sobre o assunto, não havia uma delimitação acerca do conteúdo jurídico e normativo deste direito. Ou seja, para a melhor proteção do direito à moradia, era necessário determinar a substância desse direito, quais seriam os componentes que necessariamente deveriam estar presentes para que uma moradia pudesse ser considerada adequada.

2.3 O direito à moradia adequada: o conteúdo normativo com base no comentário geral n° 04

Diante do exposto, nota-se uma preocupação do ordenamento jurídico internacional em tutelar tal direito social de segunda dimensão. Contudo, mesmo com a ampla proteção ao direito à moradia, foi necessário delimitar o seu alcance e âmbito de proteção. Assim, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas editou o Comentário Geral n° 04, com o objetivo de aclarar o conteúdo normativo do direito em tela.

Inicialmente, é importante ressaltar que os Comentários Gerais funcionam como prescrições aos Estados, e constituem fontes de interpretação, para nortear a aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no ordenamento jurídico dos Estados signatários. Assim, os Comentários Gerais são verdadeiros guias de interpretação para os Estados, sobre como aplicar e efetivar determinados direitos. Acerca do Direito à Moradia, o CG n° 04 aborda diversos elementos básicos que devem ser considerados para que se possa falar em direito à moradia adequada.

Ingo Sarlet afirma que para analisar o âmbito de aplicação e proteção do direito à moradia deve ser “identificado também mediante a interpretação simultaneamente tópica e sistemática, que, além de observar a necessidade de um diálogo entre as diversas fontes do direito (interno e internacional), dialogue com diversos direitos e deveres fundamentais que com ele guardam conexão” (SARLET, 2011, p. 701)

Para Letícia Osório, a necessidade de apresentar uma definição precisa para o conteúdo do direito à moradia e, conseqüentemente, a previsão de uma interpretação ampla decorre da “grande disparidade existente entre os padrões estabelecidos no Pacto e os da situação real da habitação existente em muitas partes do mundo” (OSÓRIO, 2014, p. 43)

Ressalta-se que quando o art. 11.1, do PIDESC, faz referência a esse direito, não é suficiente falar em “direito à moradia”, e sim deve-se acrescentar o adjetivo “adequada”. Ou seja, não basta garantir apenas a moradia em seu sentido genérico, de apenas um local onde se possa habitar, de apenas ter um teto sob nossas cabeças. O direito à moradia, como direito social de segunda dimensão, não pode ser analisado de forma restrita, deve ser interpretado no sentido do “direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade” (OSÓRIO, 2014, p. 46).

Em que pese a “noção de adequação seja diferente em cada país e seja determinada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos, etc. (OSÓRIO, 2014, p. 47), há outros critérios que determinam a abrangência deste direito. O direito à moradia, assim, compreende outros sete elementos constitutivos, por meio dos quais pode-se compreender o conceito de moradia adequada.

O primeiro deles diz respeito à segurança da posse, ou seja, independente qual o tipo de posse exercida, da sua natureza ou origem, todos tem o direito a um mínimo grau de segurança, o que inclui garantias legais e judiciais, capaz de protegê-los contra os despejos forçados, perturbações ou qualquer outra ameaça.

O segundo aspecto refere-se à disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura essenciais para a saúde nos arredores da habitação. Assim, considera-se moradia adequada aquele local que possui em sua circunscrição uma disponibilidade de elementos essenciais para garantir “saúde, segurança, conforto, nutrição, bem como, acesso aos recursos naturais e coletivos, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, saneamento, recolhimento de lixo, drenagem e serviços de emergência” (OSÓRIO, 2014, p. 47)

Um terceiro elemento constitutivo deste direito está relacionado ao custo dispendido para a habitação. A moradia adequada é aquela em que os gastos para a sua manutenção não comprometam a subsistência de seus moradores. Aqui, compreende-se também uma perspectiva voltada à obrigação do Estado em garantir subsídios para aqueles que não conseguem obtê-la por meio de financiamentos habitacionais, por exemplo.

A moradia adequada deve garantir, ainda, a habitualidade, assegurando a segurança física de seus moradores, “espaço adequado e proteção contra intempéries e outras ameaças para a saúde, riscos estruturais, e vetores de doenças” (OSÓRIO, 2014, p. 47). O quinto aspecto acerca da moradia adequada diz respeito à acessibilidade à moradia adequada e à terra, tendo em vista que os grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, vítimas de desastres naturais devem possuir prioridade de acesso à habitação nos programas estatais e que levem em consideração suas necessidades especiais.

Ainda, a adequação da moradia relaciona-se, também, a sua localização. Portanto, considera-se moradia adequada aquela que permite um fácil acesso a opções de emprego, transporte, lazer, e de outros serviços públicos de caráter essencial. Este aspecto também dispõe que as moradias não podem ser construídas em lugares que ameacem a saúde de seus moradores, como locais poluídos.

Por fim, o sétimo e último aspecto componente do direito à moradia adequada refere-se à adequação cultural. Ou seja, o desenvolvimento da moradia não pode sacrificar a dimensão cultural de seus habitantes, a forma como a moradia é construída, que muitas vezes pode ser expressada por meio dos materiais e formas de construção das habitações, utilizando um modelo característico de cada região.

Sarlet afirma que essas diretrizes não são exaustivas, mas que “o direito à moradia digna não pode ser interpretado como sendo apenas um ‘teto sobre a cabeça’ ou ‘espaço físico’ para viver, pressupondo a observância dos critérios qualitativos mínimos” (SARLET, 2011, p. 703)

2.4 O direito brasileiro e a moradia adequada: noções acerca do direito à moradia na Constituição Brasileira

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o direito à moradia está expressamente previsto no *caput* do art. 6º da Constituição Federal, após ser incluído pela EC nº 26/2000. Contudo, mesmo antes da emenda constitucional, é possível afirmar que o direito à moradia seria um direito social implícito, em decorrência da cláusula de abertura, prevista no art. 5º, §2º do texto constitucional que determina que os direitos fundamentais não se limitam aqueles previstos no art. 5º, e sim estão espalhados por todo texto constitucional, bem como, estão presentes nos tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

Também se pode afirmar que o texto constitucional resguardava esse direito mesmo antes da EC nº 26/2000, devido a uma interpretação constitucional sistemática, tendo em vista que a Constituição trouxe a tutela desse direito em diversos outros momentos de seu texto. José Afonso da Silva aponta que “o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais for por força mesmo do dispositivo no art. 23, IX, segundo o qual é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ‘promover programas de construção de moradias e a melhora das condições habitacionais de saneamento’” (2014, p. 318).

Bem como, para o autor, segundo a faceta positiva do direito à moradia, aquela que diz respeito ao seu caráter prestacional como obrigação positiva do Estado para promover tal direito social, há uma condição de eficácia do direito à moradia. Neste sentido:

E ela [condição de eficácia] está prevista em vários dispositivos da nossa Constituição, entre os quais que se destaca o art. 3º, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a marginalização – e não há marginalização maior do que não e ter um teto para si e para a sua família –, e promover o bem de todos, o que pressupõe, no mínimo, ter onde morar dignamente. (SILVA, 2014, p. 319)

Deste modo, é clara a ideia para o constitucionalista brasileiro que o direito à moradia é um pressuposto para poder se falar em uma sociedade justa e igualitária. Bem como, é de competência comum de todos os entes da federação, por força do art. 23, X, CF, como aponta o constitucionalista, combater os fatores de marginalização e as causas da pobreza, o que apenas poderá ser feito por meio do caráter prestacional do Estado para promover o direito à moradia, como forma de reduzir as desigualdades sociais.

Neste mesmo sentido, Ingo Sarlet apresenta a ideia de que a Constituição, mesmo antes de prever expressamente em seu texto o direito à moradia, já entendia este direito como um direito social implícito:

[...] seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Dessa forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigo 170, inciso III e 182, parágrafo 2º) bem como a previsão constitucional dos institutos relativos ao usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia [...] (SALERT, 2011, p. 690)

Nesta visão constitucionalista, configura-se como direito autônomo, por ser independente de qualquer outro direito, como o direito à propriedade. Possui um âmbito de proteção e objeto propriamente peculiares a ele. Apesar de guardar conexão com o direito à propriedade, ambos possuem distinção bastante peculiares. Pode-se citar, como forma de exemplificação, que a moradia é pressuposto para aquisição da propriedade, quando analisadas as ações de usucapião constitucional, e que há diversos meios de se formalizar o direito à moradia, independente da propriedade, como por exemplo, na concessão especial para fins de moradia.

O direito à moradia, como direito de segunda geração e por ser direito social, precisa ser implementado gradativamente, mediante políticas públicas, portanto, sendo uma norma social de natureza programática (MILAGRES, 2011, p. 63).

Ainda, segundo Milagres, “o caráter fundamental do direito à moradia decorre da sua essencialidade, do seu valor existencial” (MILAGRES, 2011, p. 64). Assim, o direito à moradia está inserido no rol de direitos que estão elevados à categoria de mínimo existencial, pois a sua eficácia é imprescindível para ter uma vida considerada digna.

3 A NEGAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA: OS DESPEJOS FORÇADOS

3.1 Definições e origem das remoções

Para o CDESC, o direito à moradia possui como um dos seus elementos a segurança da posse, o que significa que todos os ocupantes, independentemente do tipo de posse, precisam ter um mínimo de segurança em suas ocupações em face de assédio, despejos arbitrários ou outras ameaças. Neste sentido, o Comitê afirma que os despejos são *prima facie* incompatíveis com as disposições do PIDESC, ou seja, apresentam-se como grave violações aos direitos humanos.

Faz-se necessário, assim, identificar o que significa a expressão “despejos forçados”, e no que consiste sua prática, bem como quais são suas origens. Neste sentido, o Comentário Geral nº 07, da ONU, que será analisado de forma mais detalhada no próximo tópico, conceitua a prática como sendo

[...] uma remoção temporária ou permanente e contra a vontade de indivíduos, famílias e /ou comunidades das casas e/ou terras por eles ocupadas, sem acesso a meios legais ou outros meios de proteção (ONU, 1997, p. 116)

Contudo, cabe ressaltar que, em que pese os despejos serem contrários aos direitos protegidos pelo Pacto, o CG nº 07 indica que há situações excepcionais em que os despejos são necessários, inevitáveis e, como tal, justificados, desde que sejam efetivados de acordo com o que prevê os direitos humanos.

Ressalte-se, porém, que as situações excepcionais devem estar previamente definidas em lei, devendo haver distinção entre os indivíduos que residem pacificamente no local, daqueles que descumpriram, sem motivo justificado, suas obrigações legais ou contratuais em relação ao imóvel. Determina, ainda, o CDESC, que a autoridade pública deve assegurar que o despejo está sendo efetivado de forma legal, certificando a disponibilidade de recursos legais aos indivíduos afetados.

Para Cristiano Muller, “os conflitos fundiários são responsáveis pelos despejos de milhares de famílias e de comunidades inteiras dos locais onde residem” (MULLER, 2014, p. 161). Conflitos fundiários podem ser conceituados como sendo toda disputa de terra, rural ou urbana, envolvendo populações ou comunidades de baixa renda, as quais estão tendo sua posse ou propriedade questionada, em decorrência da informalidade e da precariedade da ocupação exercida. O presente trabalho, por sua vez, consoante já explicitado na introdução, concentrar-se-á nos conflitos fundiários urbanos, decorrentes de ocupações irregulares, iniciadas por indivíduos em busca da concretização do direito social à moradia.

Já Letícia Osório apresenta a ideia de que os despejos forçados são um “fenômeno complexo e multifacetado” (OSÓRIO, 2014, p. 56). Assim, as remoções possuem diferentes causas, podendo ocorrer devido a conflitos sociais, tais como os conflitos armados, quando há êxodo em massa e nos casos de deslocamento de refugiados.

Há, ainda, os despejos que são realizados em nome do “desenvolvimento”, impulsionados pelo mercado, em uma decorrência direta dos projetos de renovação urbana, dos aumentos dos valores dos contratos de locação, o aumento dos valores da terra como decorrência dos projetos de regularização fundiária, dentre outros.

Ressalta-se que os despejos forçados podem decorrer diretamente de uma ação do Estado, quando o ente público promove, por exemplo, desapropriações forçadas ou quando há a venda de terrenos públicos a investidores privados, ou quando o Estado ajuíza ações possessórias em face de terrenos públicos ociosos, que estão sendo ocupados por populações de baixa renda.

O fato é que os Estados possuem obrigações perante o PIDESC. Assim, a partir de uma interpretação do art. 2º, 1 do Pacto, depreende-se que “o próprio Estado deverá abster-se de efetuar despejos forçados e garantir que se aplique a lei aos seus agentes ou terceiros que efetuem despejos forçados” (OSÓRIO, 2014, p. 59). Contudo, a realidade mostra que o Estado tem se revelado o maior violador do direito à moradia, em decorrência da promoção de remoções.

O Tribunal Internacional de Despejos¹ publicou em 2018 o Relatório sobre casos de comunidades brasileiras vítimas de remoções, informações obtidas a partir da análise de 18 cidades e mais de 230.000 pessoas. Deste total de despejos denunciados, o relatório concluiu que 44% das remoções são realizadas pelo poder público, em detrimento de 41% dos proprietários privados e 15% de outros agentes. Assim, percebe-se que o Estado é o maior violador do direito à moradia, sendo este o agente que mais realiza despejos forçados, em comparação aos demais.

Contudo, as remoções podem ocorrer também em decorrência da conduta indireta do Estado, por meio de um papel omissivo, quer seja quando não há políticas públicas habitacionais, contribuindo para o recrudescimento do déficit habitacional, quer seja nos momentos em que o Estado permanece apático diante de remoções promovidas por particulares. O posicionamento

¹ O Tribunal Internacional de Despejos (TID) é um tribunal popular e de opinião, criado pela Aliança Internacional de Habitantes e por organizações da sociedade civil para os Dias Mundiais Despejos Zero, em 2011, com a finalidade de impedir a prática dos despejos forçados, por meio de julgamentos de casos reais realizados por um júri composto de indivíduos com conhecimento específico na área. Ao final do julgamento, emite recomendações para abordar acerca da violação dos direitos humanos em decorrência das remoções.

omissivo do Poder Público em promover políticas públicas suficientemente eficazes para concretizar o direito à moradia é a causa principal que origina as ocupações irregulares, pois estas tentam, de forma precarizada, garantir o direito à moradia aos ocupantes, por meios paralelos ao Estado, já que este é incapaz de promovê-lo.

Ademais, a ação do Estado não se limita apenas à atuação do poder executivo, tendo em vista que as remoções podem ocorrer por meio de uma conduta antijurídica das polícias, que promovem os despejos de forma completamente contrária ao Estado democrático de direito.

Contudo, o enfoque do presente trabalho está na atuação do Poder Judiciário, faceta jurisdicional do Estado, que também possui um grande papel como promotor e indutor das remoções. O magistrado, com apenas uma canetada, determina a retirada de centenas e milhares de pessoas de suas moradias, a partir de requisitos eminentemente civilistas que ignoram a constitucionalização do direito civil e não consideram as consequências das remoções. Muller (2014) apresenta a ideia que, em sua grande maioria, os despejos ocorrem devido a decisões judiciais, quer seja em processos reivindicatórios de propriedade, quer seja em ações de reintegração de posse, e estas decisões, muitas vezes, tem a forma de decisões liminares.

A partir disso, cabe questionar quais são os motivos que levam às remoções a serem utilizadas como uma forma de política urbana legítima, tendo em vista que implica em uma grave violação de direitos humanos das pessoas envolvidas, com a retirada direta de inúmeras pessoas de suas moradias, sem que, muitas vezes, haja uma política de redução de danos, com a recondução dos indivíduos para novas habitações.

Na visão de Muller, o que leva o judiciário e o executivo a determinarem a remoção de dezenas, centenas e até milhares de pessoas é um verdadeiro processo de desqualificação dos indivíduos envolvidos no conflito, que resulta em uma violação dos direitos humanos dessas comunidades. Assim:

Via de regra, essas pessoas são consideradas culpadas por seu próprio drama, ou porque invadiram uma área de proprietários e aí são consideradas pejorativamente de invasoras; ou porque construíram suas casas em locais inapropriados – em encostas de morros e margens de rios e arroios –; ou porque estão atrapalhando o desenvolvimento e a construção de obras importantes com seus casebres e vilas inteiras; ou porque ocuparam ilegalmente uma área de preservação ambiental (MULLER, 2014, p. 178)

Consequentemente, esse processo de desqualificação gera uma tentativa de negação de direitos humanos a esses indivíduos, tidos como pessoas à margem da legalidade, por serem considerados não merecedores de tutela estatal, quiçá de uma tutela jurisdicional. Por isso, “para essas pessoas, os direitos humanos não são aplicáveis” (MULLER, 2014, p. 178).

Em decorrência desta desumanização, gera-se uma visão preconceituosa acerca da situação dessas pessoas, vistas pela sociedade como se, de fato, fossem merecedoras do sofrimento pelas quais passam. Por via de consequência, os conflitos fundiários, segundo Muller, são marcados por uma invisibilidade proposital, sendo, na ampla maioria das vezes, considerados normais, e necessários ao progresso social.

3.2 A Normatividade internacional sobre os despejos forçados: O Comentário Geral nº 07

Tal como o CG nº 04, que disciplinou o conteúdo normativo do direito à moradia adequada, o CDESC, em 1997, aprovou o Comentário Geral nº 07, específico para regular as diretrizes acerca dos despejos forçados. A necessidade de regular estas diretrizes é uma decorrência direta de um dos aspectos do direito à moradia adequada, qual seja, a segurança na posse, que assegura o direito a todas as pessoas de possuir estabilidade em sua moradia, com garantias legais contra despejos forçados e outras ameaças.

O CDESC concluiu que os despejos forçados são incompatíveis com o que dispõe o PIDESC. Isto porque há uma relação de interdependência e indivisibilidade da vedação dos despejos forçados em relação aos demais direitos humanos. Assim, a prática de remoções, além de infringir os direitos estabelecidos no Pacto, também viola os direitos civis e políticos daqueles que são vítimas dos despejos, em especial em relação ao direito à vida, direito à segurança pessoal, dentre outros.

Contudo, o CG ressalta que a proibição de realizar “despejos forçados” não é aplicada aos deslocamentos realizados em consonância com as leis e de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos.

Para o Comitê, a utilização do termo “despejos forçados” apresenta-se problemático, contudo, por falta de outra alternativa, é o termo adotado e utilizado pela comunidade internacional. Isto porque “despejos forçados” representa, para alguns doutrinadores, uma tautologia, enquanto para outra parcela a utilização da expressão pressupõe que a lei apresenta proteção ao direito à moradia e está de acordo com as diretrizes do pacto, o que nem sempre é verdade. De qualquer das formas, a expressão “despejos forçados” é utilizada tendo em vista que todas as outras alternativas possuem algum defeito. Por outro lado, sugeriu-se a utilização do termo “despejos injustos”, o que foi afastado pela Comunidade Internacional, tendo em vista ser completamente subjetivista, por remeter a um conceito de justiça apartado de um sistema legal.

O CG nº 07 faz menção sobre o art. 2º, n.1 do Pacto, que dispõe acerca da utilização, por parte dos Estados Parte, do máximo dos recursos disponíveis para a promoção do direito à moradia adequada, o que está diretamente vinculado à vedação aos despejos forçados. A proteção do cidadão em face aos despejos forçados independe de qualquer disponibilidade de recurso, tendo em vista que o “próprio Estado deve abster-se dos desalojamentos forçados e assegurar que a lei seja aplicada aos seus agentes ou terceiros que cometam desalojamentos forçados” (ONU, 1997, p. 117).

A vedação a ingerências forçadas, tal como são os despejos, também está expressa no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que, em seu art.17, n.1, que reconhece a vedação contra interferências arbitrárias ou ilegais no âmbito da sua vida privada.

O PIDESC ainda determina que os estados-parte precisam adotar medidas legislativas para promover os direitos tutelados pelo Pacto. Especialmente em relação aos despejos forçados, estes compõem uma parte essencial para a concretização de um direito à moradia adequada, sendo “parte essencial da construção de um sistema de *protección efectivo*” (ONU, 1997, p. 118).

A legislação contra os despejos forçados deve conter algumas disposições principais. De acordo com o CG nº 07, a legislação deve conter medidas que estejam em consonância com as disposições do Pacto, bem como deve providenciar “a melhor proteção possível quanto à estabilidade e segurança dos ocupantes de casas e terras” (ONU, 1997, p. 118). A legislação, ainda, deve designar de forma específica a forma como os despejos devem ser realizados. E deve ser aplicada a todos, inclusive os agentes estatais ou aqueles que atuam respondendo perante o ente público.

Os Estados Partes têm por obrigação garantir que suas legislações ou qualquer medida de outra natureza seja capaz de prevenir e até punir a prática de despejos forçados, realizados por particulares ou órgãos privados, sem que houvessem as medidas apropriadas de segurança. Por fim, os Estados-Partes devem promover a revisão de suas legislações, no sentido de harmoniza-las com as disposições contidas no PIDESC, em especial no que diz respeito ao direito à moradia adequada, criando leis ou políticas públicas, adequando-as ou até mesmo revogando-as.

O CG ressalta a necessidade da utilização de “seguir estritamente as normas de direitos humanos internacional e estar de acordo com os princípios de razoabilidade e proporcionalidade” (ONU, 1997, p. 118) mesmo nos casos de despejos forçados, com o intuito da utilização de força.

Na hipótese envolvendo despejos forçados de um grande número de pessoas, o CG indica que os Estados Partes em conjunto com as pessoas afetadas devem verificar todas as possibilidades capazes de evitar ou minimizar o uso da força. Ainda, devem ser disponibilizadas às pessoas afetadas pela ordem de despejo procedimentos legais, bem como os ressarcimentos pela perda, que devem ser verificados pelo Estado.

O CDESC considera que o devido processo legal com as devidas proteções legais são partes essenciais de todos os direitos humanos, assim, uma questão tão gravosa como os despejos forçados, pois envolvem diversos direitos reconhecidos nos pactos internacionais devem ter algumas proteções processuais específicas. O Comitê apresenta um conjunto de medidas meramente exemplificativas, que devem ser aplicadas nos casos de despejos forçados, antes da efetivação dos despejos, durante e após.

Assim, as medidas processuais consideradas como essenciais pelo comitê envolvem, inicialmente, informações de todos os envolvidos nos despejos. É de suma importância realizar uma consulta com as pessoas afetadas, bem como avisá-las de forma adequada e com antecedência acerca das informações sobre o possível despejo. O Comitê também indica que os indivíduos afetados devem receber informações sobre o despejo proposto, bem como devem saber para qual fim destinar-se-á o uso daquela propriedade, demonstrando, dessa forma, uma grande preocupação com a função social da propriedade.

No caso dos despejos vierem a se efetivar, o Comitê indica que, no caso de remoções envolvendo grande número de pessoas, devem estar presentes funcionários ou representantes do governo. Em qualquer caso de despejo, todas os profissionais envolvidos, que irão efetuá-lo devem estar devidamente identificados. Em regra, os despejos não devem ser realizados em condições climáticas ruins e nem de noite, contudo, podem ser realizados nestas circunstâncias se houver a concordância dos indivíduos afetados. Os estados partes, ainda como garantias processuais previstas pelo Comitê, devem fornecer e providenciar recursos legais aos despejos. E, ainda, devem fornecer assistência jurídica, sempre que possível, àqueles que precisam ingressar com pedido indenizatório no judiciário.

Nas situações em que os despejos venham a ocorrer, isto não pode resultar em uma situação em que os indivíduos fiquem desabrigadas, sem ter onde morar ou ainda vulneráveis a outras situações que violem os seus direitos. Por isso, os Estados Partes devem garantir residências alternativas, assentamentos ou acesso a terras produtivas, na medida dos recursos disponíveis.

3.3 O ordenamento jurídico brasileiro e as considerações acerca dos despejos forçados

Não há, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, previsões legais expressas que vedam a prática dos despejos forçados. Cabe aqui ressaltar que os despejos forçados não são aqueles permitidos pela Lei nº 8.245/91, que prevê a possibilidade de ação de despejo nos casos de violação às obrigações contratuais locatícias.

Os despejos forçados, conforme já explicitado, são aqueles decorrentes de conflitos fundiários, que comumente se realizam por meio de ações possessórias coletivas, que possuem como réus os ocupantes dos núcleos urbanos informais. Contudo, a realidade jurídica brasileira não promove qualquer tipo de garantia jurídica com vistas a vedar a prática ou estabelecer um plano de redução de danos, com o reassentamento ou indenização aos afetados.

Diante desse cenário, em 2006, ocorreu o Seminário Nacional Direitos Humanos e Prevenção de Despejos, promovido pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)². O evento, organizado pela sociedade civil organizada, formada por ONG's, movimentos populares, instituições de pesquisas e associações de classe, possuía como principal objetivo a apresentação de diretrizes para precaver os conflitos fundiários urbanos e rurais dentro do território nacional, ao Poder Público executivo, legislativo e judiciário.

Ao término do seminário, foi lançada a Plataforma Brasileira para a Prevenção de Despejos, resultado das discussões ocorridas durante o evento. A plataforma reuniu diversas diretrizes com vistas a políticas públicas que promovessem mudanças legislativas e que indicariam a interpretação judicial, objetivando a prevenção dos despejos e a promoção dos direitos humanos.

O documento apresenta diversas causas para a ocorrência de despejos, dentre elas o modelo de desenvolvimento baseado na propriedade privada, com o respectivo não cumprimento da sua função social, bem como o não cumprimento da função social da cidade e da terra, a não concretização de políticas públicas eficazes em relação ao direito à moradia, também a precariedade do acesso à justiça, com inadequados mecanismos de prevenção, restituição e compensação.

A plataforma apresenta o Judiciário como o maior promotor dos despejos, realizados em processos de reintegração de posse ou reivindicatórios de propriedade, que consideram apenas a legislação nacional, baseada no código civil e no código de processo civil, ignorando

² O Fórum Nacional de Reforma Urbana consiste em uma articulação nacional, que envolve movimentos populares, ONG's, associações de classe e instituto de pesquisa, objetivando modificar o processo de segregação sócio-espacial, por meio da luta pela reforma urbana, para construir cidades mais justas, inclusivas e democráticas.

por completo o arcabouço legislativo internacional e constitucional que garantem o direito à moradia.

A primeira proposta apresentada pelo documento diz respeito às “Medidas de Prevenção de Despejos”, voltadas ao Estado, como principal concretizador do direito à moradia, devendo ser analisado em suas três esferas: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste sentido, ao poder Executivo e Legislativo caberia, dentre outras medidas, adotar políticas públicas visando a adequação da legislação interna com os tratados internacionais que garantem e protegem o direito à moradia, e, conseqüentemente, revogando leis que permitem os despejos ou que criminalizem os movimentos sociais que lutam para a garantia de terra e/ou moradia. Incumbe ao Estado, também, promover a função social da propriedade pública ou privada, devendo formular e executar programas habitacionais de interesse social pela destinação de imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados.

Ao Judiciário, por sua vez, caberia adotar o princípio da precaução em ações que visem promover os despejos forçados de grupos vulneráveis, adotando, no caso de liminares, a concessão somente após a audiência de justificação prévia exigência que se tornou positivada desde o Código de Processo Civil de 2015, tendo como requisito para concessão, a comprovação do cumprimento da função social da propriedade pelo autor. A plataforma apresenta medidas com vistas a garantir o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, ao determinar que sejam citadas todas as pessoas afetadas pela ação, bem como determina a intimação dos entes públicos federal, municipal e estadual nas hipóteses em que for vislumbrado um possível interesse na causa ou competência para atuar.

A intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública também é recomendada pelo documento, quando houver, respectivamente, interesse na causa e comunidades que não possuam recursos para arcar com as despesas processuais sem comprometer o seu sustento. O juiz, dentro do processo, precisa assumir um papel de conciliador ou mediador do conflito fundiário, para que sejam assegurados às famílias um resultado adequado, quer seja com o seu reassentamento, compensação ou indenização.

Se houver, ao final do processo, sentença que seja favorável ao despejo, algumas garantias e proteções devem ser asseguradas aos envolvidos durante o transcurso da operação. Deve-se consultar os afetados, para que sejam discutidas as possibilidades para evitar o uso de força policial, bem como é necessária a notificação dos envolvidos, oferecendo prazo razoável de informação sobre a data prevista para o despejo. Na data marcada para a remoção, deve-se garantir a presença de representantes governamentais, com a identificação de todas as pessoas

afetadas, sendo garantido a elas que o despejo seja realizado em condições climáticas favoráveis e respeitando as crenças e datas festivas dos envolvidos.

Assim, segundo, Muller, dentre as alterações propostas pela plataforma, haveria uma necessidade de reformar o Código de Processo Civil Brasileiro, o qual estabelece as regras processuais para a aplicação dos direitos no país. Essas alterações estão direcionadas à proteção jurídica, administrativa e processual da posse contra os despejos e é por isso que deveriam se incorporar, especificamente, na parte do código que trata do procedimento especial de reintegração de posse e similares (MULLER, 2014, p. 163 - 164).

Com a promulgação do Novo Código de Processo Civil, algumas alterações foram trazidas no Capítulo que trata sobre as ações possessórias. A alteração mais importante foi em relação a inclusão das ações possessórias coletivas, que possuem um grande número de sujeitos no polo passivo, e que tramitam sobre um rito especial. (art. 544, §1, do CPC). O rito especial refere-se ao deferimento da liminar, tendo em vista que se houver posse nova, ou seja, se as ocupações se iniciaram há menos de 1 (um) ano e 1 (um) dia da propositura da ação, o deferimento da liminar dependeria da realização de uma audiência de mediação. Nestas ações, a citação da coletividade de réus deverá ser feita de forma pessoal, mediante oficial de justiça, para aqueles que se encontram no local, e a citação por edital dos demais ocupantes que não puderam ser identificados (art. 544, §1 e §2).

Ainda, há a obrigatoriedade de intimação do Ministério Público, como *custus legis* e da Defensoria Pública, quando houver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, como *custus vulnerabilis*. Esta determinação denota um reconhecimento, por parte do código, de que os conflitos fundiários, são, antes de tudo, conflitos sociais de grandes repercussões, e que, por isso, traz ao processo órgãos jurisdicionais responsáveis por tutelar o interesse público e social.

O CPC ainda alude, conforme o art. 565, §4, o chamamento dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana, da União, dos Estados ou Distrito Federal, ou do Município, a depender de onde esteja situado o imóvel objeto da lide. Tal determinação traz o ente federativo ao processo para que o ente público manifeste interesse na causa, e, ainda, apresente uma possibilidade de resolução do conflito possessório.

Portanto, há uma tentativa do código de processo civil em garantir aos réus, todos os meios possíveis de assegurar o contraditório e a ampla defesa, como forma de tutelar sua posse e, conseqüentemente, o direito à moradia, mesmo que de forma implícita.

Desta forma, o CPC/15, ao abranger os litígios de posse coletivos, tentou que, primeiramente, os conflitos fundiários não fossem resolvidos exclusivamente pelo poder judiciário, ao determinar a necessidade de audiência de conciliação ou mediação, mesmo em

um procedimento de rito especial, como é o caso dos conflitos possessórios. Esta medida foi uma forma que o código encontrou de tentar fazer com que as próprias partes apresentassem uma solução ao litígio, sem que houvesse a necessidade de se alongar com uma demanda judiciária.

Contudo, mesmo assim, o CPC/15 não trouxe inovações no que diz respeito à vedação dos despejos forçados, ainda permitindo a satisfação das lides possessórias com a concessão de tutelas de urgência. O código não trouxe diretrizes para atuação do magistrado quando atua em ações que resultem em remoções, indo de encontro ao esperado pela Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos.

Percebe-se, entretanto, uma ligação entre o que previu a plataforma com as novas disposições acerca dos litígios coletivos da posse. Em que pese não haver menção expressa na exposição de motivos do CPC, pode-se vislumbrar uma conexão entre as novidades trazidas pelo código com a Plataforma Nacional de Prevenção de Despejos. Ainda, durante a tramitação do projeto, houve algumas propostas de emenda ao texto, tal como a EMC 323/2011 que determinava como requisito para a concessão da liminar a comprovação do cumprimento da função social da propriedade, conforme sugeria a plataforma. Contudo, tal alteração não foi incluída no texto.

Nota-se ainda, que comumente não há o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Os ocupantes, muitas vezes estigmatizados como invasores, são vistos como não merecedores de qualquer espécie de tutela jurisdicional e que, portanto, podem ser removidos sem nenhuma garantia jurisdicional ou indenizatória. Este estigma, inclusive, é representado pelo Projeto de Lei nº 1010/2018 que incluiria no Código Penal o crime de Ebulho possessório e Ebulho possessório coletivo, como forma de criminalizar as ocupações irregulares, sacralizando a propriedade que muitas vezes não está cumprindo sua função social.

3.3.1 A Resolução nº 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos

Diante da lacuna legislativa pela ausência de norma que regulamente de forma específica a questão das remoções, bem como em decorrência da realidade social dos conflitos fundiários, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos editou, no ano passado, a Resolução nº 10/2018, que visa disciplinar as questões envolvendo conflitos coletivos, garantindo medidas preventivas aos indivíduos ameaçados por tais conflitos.

A resolução tem como foco principal, assim, a tutela da atuação do Estado nos conflitos coletivos pela posse ou propriedade do imóvel, quer seja urbano ou rural, incluindo no conceito de Estado os seus agentes, suas instituições e seus poderes, até mesmo o Poder Judiciário. Desta

feita, a resolução reforça a importância do papel estatal na mediação desses conflitos, inclusive, como agente protetor de minorias que merecem proteção especial do estado, devido a sua condição de vulnerabilidade, como pessoas em situação de rua, atingidos e deslocados por obras ou empreendimentos, dentre outros.

Reforça, ainda, a responsabilidade do Estado como garantidor e promotor de direitos, em especial do direito à cidade e à moradia, devendo adotar medidas visando prevenir e remediar qualquer violação de direitos humanos. Inclusive, determina uma conduta omissa do Estado, que deve se abster em adotar medidas coercitivas, tais como corte de serviços essenciais, ou quaisquer medidas que dificultem a acessibilidade, a utilização ou a salubridade da ocupação, por se tratar de claras violações à dignidade dos ocupantes. Contudo, também estabelece a obrigação do Estado em efetivar a função social dos imóveis de sua propriedade, garantindo aos ocupantes a regularização fundiária.

O documento traz uma nova forma de encarar as remoções, numa clara tentativa de humanizar o processo, ao tentar evitar que os despejos venham a ocorrer, priorizando a permanência dos grupos ameaçados nas áreas em que ocupam. O Estado deve sempre pautar a sua atuação em soluções alternativas e pacíficas, pois a resolução considera a prática como uma violação aos direitos humanos. Percebe-se a prevalência dos direitos coletivos, tendo em vista a determinação de que o direito individual de propriedade não deve preponderar em relação aos direitos humanos da coletividade envolvida.

O Estado deve adotar medidas de prevenção de conflitos coletivos, que envolvem, inicialmente o reconhecimento da desigualdade que norteia as partes envolvidas no litígio. Em relação aos conflitos fundiários urbanos, as medidas de prevenção também envolvem, dentre outras, a destinação de terras públicas devolutas para fins de regularização fundiária de interesse social aplicando a esses processos o princípio constitucional do devido processo legal; deve, ainda, assegurar assistência judiciária gratuita aos grupos vulneráveis para que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Contudo, se a remoção for inevitável, somente poderá ser efetivada mediante decisão judicial, jamais administrativamente, devendo haver uma política de redução de danos, sempre em respeito aos direitos humanos dos envolvidos. Assim, o documento permite a realização dos despejos e remoções, desde que estes sejam realizado em caráter excepcional, sendo esta a única medida para garantir os direitos humanos dos envolvidos. Consequentemente, a resolução ressalta que o deslocamento não pode resultar em pessoas sem teto, sem território e sem-terra. Nota-se, dessa forma, uma forte influência das disposições internacionais, notadamente os Comentários Gerais nº 04 e nº 07 do CDESC.

As ações judiciais que versem sobre conflitos coletivos fundiários são regidas pelos princípios da busca pela autocomposição e do atendimento aos fins sociais, boa-fé, cooperação, resguardando-se, sempre, a dignidade da pessoa humana. Em decorrência disto, a resolução elenca uma série de medidas que devem ser adotadas pelo magistrado antes da apreciação da liminar. As medidas são semelhantes àquelas propostas trazidas pela Plataforma Nacional de Prevenção de Despejos, em que pese não se possa afirmar a ocorrência de influência direta entre elas.

Assim, antes de deferir ou indeferir a liminar, o juiz deve determinar que todos os envolvidos no processo que serão afetados pela decisão devem ser citados pessoalmente, não se permitindo a citação ficta ou por edital, como forma de garantir ampla e efetivamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

O magistrado deve zelar pela participação da Defensoria Pública, intimando-a obrigatoriamente, independente da presença de advogado habilitado, para que atue no exercício da sua missão constitucional de promover e defender os direitos humanos, bem como deve intimar obrigatoriamente o Ministério Público para atuar como *custus legis*, para garantir o respeito aos direitos humanos daqueles envolvidos no litígio, com a participação de ambos os órgãos em todo o processo judicial, especialmente na audiência de mediação, juntamente com os órgãos estatais da União, Estados ou Distrito Federal e Municípios responsáveis pela política agrária do ente federativo.

Esta audiência de mediação deve ser regida pelos princípios da cooperação determinada em qualquer hipótese, mesmo naquelas em que os fatos sejam de período inferior a um ano e um dia. Na audiência, o autor deverá comprovar o cumprimento da função social da posse do imóvel, ou seja, se o autor, ao tempo do esbulho, efetivamente exercia a posse do imóvel ou, se no caso de posse decorrente da propriedade, deve-se apresentar título válido que comprove a sua titularidade.

O magistrado deve realizar inspeção judicial como garantia de uma prestação jurisdicional eficiente, bem como deve analisar o impacto das decisões proferidas, na esfera econômica, ambiental e social, inclusive considerando o número de pessoas vulneráveis afetadas com a medida.

Assim, concedida a liminar e a remoção concretizando-se como inevitável, o magistrado deverá elaborar um plano prévio de remoção e reassentamentos. Será baseado em algumas diretrizes elencadas pela resolução, em especial a participação do grupo atingido, por meio de reuniões nas quais deverão participar os representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana de cada ente federativo, bem como a participação do Ministério Público e da Defensoria

Pública, de forma presencial e, preferencialmente, no local da ocupação, como forma de oportunizar a ampla participação de todos os envolvidos, dando-lhes direito à voz e à livre manifestação.

A resolução considera como parte fundamental do plano prévio de remoção as informações fornecidas pela comunidade, previamente ao ato de remoção, acerca do quantitativo de pessoas, grupos e famílias, bem como o seu histórico de violações, contemplando a diversidade dos traços de gênero, cor, raça, classe, idade, deficiência, etc., constantes naquela comunidade. Essas informações são voltadas a verificação da presença de grupos vulneráveis, para que sejam tomadas medidas de proteção e acompanhamento específicas.

Deve ser concedido um prazo para desocupação voluntária, definido em assembleia com a comunidade convocada para esse propósito, informando aos afetados todos os detalhes necessários para o cumprimento da decisão judicial. Contudo, se houver a necessidade de utilização de força policial, o magistrado deve determinar que o órgão policial se manifeste acerca das condições para o cumprimento do mandado, bem como sobre os riscos subjacentes, informações estas que devem compor o plano de remoção, devendo apresentar o protocolo de atuação e os nomes de todos os agentes envolvidos na operação.

Quando a remoção for efetivada, deve-se garantir a presença de representantes dos órgãos locais de assistência social, de proteção da criança e do adolescente, da mesma forma garantindo também a presença de observadores independentes, devidamente identificados, que ficarão responsáveis por fiscalizar eventuais abuso de força ou excesso de poder. Na data marcada para o cumprimento do mandado, é obrigatória a presença de um oficial de justiça, que fará anotações acerca de todo processo, sendo vedada a realização da remoção durante o mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou litúrgicos próprios da comunidade.

Assim, percebe-se que a resolução nº 10/2018 do CNDH trouxe uma tutela normativa ideal para os casos de remoções, com forte influência do PIDESC, e dos seus respectivos comentários gerais, salvaguardando os direitos humanos das comunidades afetadas, garantindo-lhes diversos direitos e garantias. Contudo, este modelo de normatização ainda está muito longe de alcançar padrões legislativos *strito sensu*.

4 O PODER JUDICIÁRIO PARAENSE E A (IN)OBSERVÂNCIA DOS COMENTÁRIOS GERAIS Nº04 E Nº 07 DO COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS

A investigação se pautou na análise de julgados do 1º e do 2º grau do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, objetivando a coleta de dados para averiguar os argumentos utilizados pelos juízes e desembargadores vinculados ao TJPA, analisando de que forma são utilizados o direito à moradia estabelecidos no PIDESC e na CF/88, bem como as diretrizes definidas no Comentário Geral nº 04, que trata sobre o conceito de moradia adequada, e o Comentário Geral nº 07, que traz diretrizes acerca do procedimento que as remoções, caso venham a ser efetivadas, devem seguir.

A coleta dos dados foi realizada por meio de buscadores de jurisprudência do TJPA, bem como em sites de buscadores eletrônicos (*sites*) tal como *jusbrasil.com.br*. As palavras-chave de busca utilizadas relacionam-se com o tema em questão, sendo elas: Comentário Geral nº 04; CG nº 04; Comentário Geral nº 07; CG nº 07; PIDESC; Liminar reintegratória; Desocupação do imóvel; Direito à moradia; Direito à moradia adequada; segurança da posse; Ocupação irregular do imóvel; Invasores; Invasão do imóvel urbano; Associação dos Moradores; Invasão coletiva de imóvel; núcleo urbano informal; assentamentos urbanos informais.

Contudo, devido às limitações das próprias plataformas de pesquisa jurisprudencial, não é possível afirmar que os julgados coletados representam a totalidade de decisões proferidas pelo TJPA no lapso temporal estipulado. Ressalva importante a ser feita é que se constatou que os buscadores não apresentaram todas as decisões existentes com as palavras-chave utilizadas, tendo em vista que, por exemplo, a palavra-chave “PIDESC” não demonstrou nenhum resultado. Contudo, o termo é utilizado no relatório em decisão proferida nos autos do Processo nº 0805059-42.2018.8.14.0000 da comarca da Capital.

Ressalta-se, entretanto, que algumas decisões trazidas à análise no presente trabalho foram obtidas a partir de vivência prática, oriunda de estágio realizado no Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, tendo em vista que tais decisões não apareceram como resultado nos buscadores jurisprudenciais.

Como lapso temporal para o estudo, estabeleceu-se o período de 10 anos, compreendidos entre janeiro de 2009 a janeiro de 2019. Os julgados foram encontrados, coletados e analisados de acordo com os parâmetros definidos para cada grau de jurisdição, e expostos a seguir.

4.1 Análise Jurisprudencial das decisões referentes à Ações envolvendo ameaça de despejos forçados para núcleos urbanos informais, proferidas em 1º grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 2009-2019

A investigação dos julgados coletados em 1º Grau do TJPA não ocorreu por meio de buscadores jurisprudenciais, tais como o *jusbrasil.com.br.*, e da plataforma de busca de jurisprudência do site do tribunal. Isto porque, mesmo utilizando as palavras-chave selecionadas, os buscadores não possuem a capacidade de alcançar e apresentar as decisões proferidas pelo juízo de 1º grau.

Desta forma, as decisões de 1º grau analisadas são oriundas de experiência vivenciada em estágio realizado na Defensoria Pública do Estado do Pará que, por meio do Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia, atua diretamente na defesa de grupos de famílias ameaças de despejos forçados. Assim, obteve-se contato com processos que envolviam o objeto do presente trabalho, o que possibilitou a coleta de tais dados.

Ademais, alguns outros julgados foram coletados a partir das decisões de 2º grau analisadas, com as seguintes palavras-chave: Comentário Geral nº 04; CG nº 04; Comentário Geral nº 07; CG nº 07; PIDESC; Liminar reintegratória; Desocupação do imóvel; Direito à moradia; Direito à moradia adequada; segurança da posse; Ocupação irregular do imóvel; Invasores; Invasão do imóvel urbano; Associação dos Moradores; Invasão coletiva de imóvel; núcleo urbano informal; assentamentos urbanos informais. Tomando as decisões de 2º grau como referência, foram encontradas as decisões do juízo *a quo* objeto dos recursos, que passaram a ser analisadas com as demais decisões encontradas de forma autônoma.

Assim, obteve-se um universo de 31 processos, os quais proporcionaram a análise de 32 decisões, tendo em vista que o Processo de nº 0050552-62.2015.8.14.0006, possibilitou a análise de duas decisões distintas.

O universo de decisões obtidas necessitou passar por uma filtragem, com o objetivo de encontrar os julgados que se encontravam dentro da delimitação temática do trabalho. Para tanto, buscou-se apenas decisões que versassem sobre direito civil ou direito urbanístico, estando as demais descartadas.

Dentro dessas matérias, buscou-se ainda filtrar as decisões para encontrar processos envolvendo conflitos fundiários urbanos, a partir da caracterização dos ocupantes como núcleos urbanos informais, nos termos do art. 11, II, da lei nº 13.465/2017. Essa qualificação foi feita a partir das informações constantes no processo, sempre analisando as características do imóvel descrito. De igual modo, buscou-se apenas decisões que versavam sobre disputas fundiárias,

envolvendo uma coletividade no polo passivo da demanda, ficando, desta forma, eliminadas as decisões que versavam sobre processos meramente individuais. Esta opção de recorte decorreu do pressuposto de que, nos processos envolvendo moradias informais, é que existe uma maior tendência em negar este direito, tendo em vista o caráter irregular das ocupações.

Com o universo de 32 decisões obtidas na coleta, buscou-se analisar de que maneira o 1º grau do judiciário paraense reconhece e aplica o conceito de direito à moradia apresentado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, bem como as diretrizes apresentadas nos Comentários Gerais nº 04 e nº 07. Para tanto, foram utilizados os seguintes parâmetros de análise:

- Qual o tipo de ação?
- Qual o agente pretende promover a remoção?
- Qual o tipo de decisão?
- O magistrado deferiu a liminar?
- Há menção/utilização expressa acerca do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais ou do Comentário Geral nº 04 ou do Comentário Geral nº 07?
- O direito à moradia adequada é utilizado como fundamentação pelo magistrado?
- No caso de deferimento da liminar, o magistrado utilizou alguma diretriz determinada pelo Comentário Geral nº 07, notadamente:
 - A. Houve a identificação de todos os ocupantes?
 - B. Houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa dos ocupantes?
 - C. Havia, na decisão, a determinação da presença de representantes do governo para acompanhar a liminar bem como a determinação para que estivessem devidamente identificados?
 - D. Houve a determinação de alguma medida de reassentamento ou de pagamento de indenização aos ocupantes?
 - E. Houve alguma determinação acerca do dia, data, hora, e condições climáticas para o cumprimento da remoção?

Assim, a partir dos parâmetros apresentados, analisou-se cada requisito aplicável em cada decisão encontrada. A partir da aplicação dos filtros acima referidos, a pesquisa chegou a resultado de 31 processos, sendo eles:

Tabela 1 Número dos Processos investigados para análise de 1º grau

Tipo de Ação	Nº do Processo
Imissão na Posse	0000441-96.2014.8.14.0301
	0003537-97.2015.8.14.0006
Manutenção de Posse	0050538-71.2012.8.14.0301
	0012234-14.2017.8.21.7000
Ordinária	0010736-61.2015.8.14.0301
	0000364-79.2010.8.14.0006
Reintegração de Posse	0000409-07.1986.8.14.0028
	0000613-18.2011.8.14.0201
	0001129-29.2012.8.14.0301
	0001181-67.2016.8.14.0080
	0002046-86.2014.8.14.0201
	0001962-27.2013.8.14.0070
	0002229-86.2016.8.14.0201
	0003392-71.2010.8.14.0006
	0005386-09.2013.8.14.0028
	0006357-82.2012.8.14.0301
	0006385-91.2014.8.14.0006
	0006563-58.2009.8.14.0051
	0010656-29.2010.8.14.0006
	0025726-65.2011.8.14.0301
	0049523-74.2015.8.14.0006
	0050552-62.2015.8.14.0006
	0052449-26.2015.8.14.0136
	0057309-60.2015.8.14.0301
	0513645-82.2016.8.14.0201
	0803223-13.2018.8.14.0201
	0815905-88.2018.8.14.0301
	0816621-18.2018.8.14.0301
	0018912-93.2002.8.14.0301
	0030785-38.2015.8.14.0006
	0434638-41.2016.8.14.0301

Fonte: Protocolo de Pesquisa

Em relação aos tipos de Ação, constata-se que a ampla maioria dos processos analisados são Ações de Reintegração de Posse, somando um total de 26 processos, ao lado de somente 2

processos de Imissão na Posse; de 1 ação ordinária; e de 2 processos de Manutenção da Posse, conforme tabela a seguir:

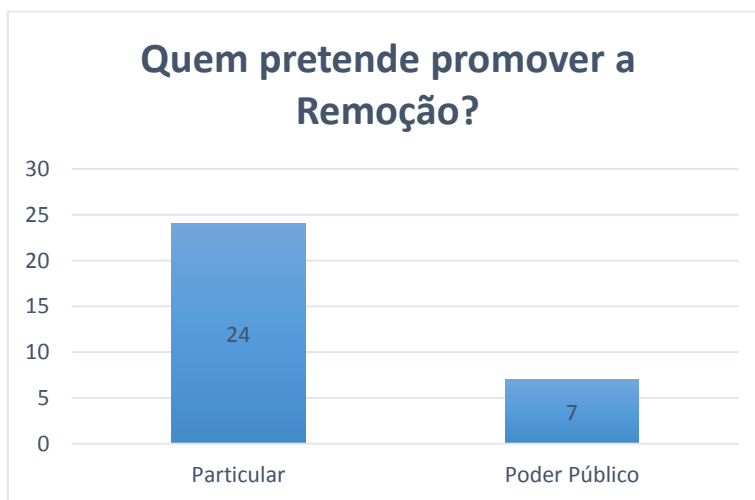
Tabela 2 Quantitativo de Tipos de Ações Analisadas no âmbito do 1º Grau do TJPA

TIPOS DE AÇÕES	Nº DE AÇÕES
Reintegração de Posse	26
Imissão na Posse	2
Manutenção na Posse	2
Ordinária	1
Total	31

Fonte: Protocolo de Pesquisa

Relativamente ao segundo quesito, qual seja, quem é o sujeito interessado na remoção, ou seja, quem visa a retirada das famílias do lugar em que estão ocupando. Tem-se que, dentre as decisões analisadas, os particulares, pessoas físicas ou jurídicas, promovem a grande maioria das ações, sendo cerca de 28 das ações analisadas, enquanto o poder público ingressou com apenas 7 delas.

Gráfico 1 Quantitativo numérico dos sujeitos interessados na remoção em ações que tramitam em 1º grau no TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Por óbvio, o resultado obtido não demonstra as possíveis remoções que o poder público pode realizar por meios extrajudiciais. Desta forma, como o particular só possui o poder

judiciário como meio para efetivar sua pretensão reintegratória, a maioria das ações tem como sujeitos interessados, indivíduos privados, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas.

Em relação ao critério que aborda os tipos de decisões analisadas, tem-se 28 decisões interlocutórias, o que representa 87% do total, em face de apenas 4 sentenças, que simbolizam 13% do universo das decisões. Assim, tem-se as seguintes porcentagens:

Gráfico 2 Porcentagem dos tipos de Decisões proferidas em sede de 1º grau no TJPA

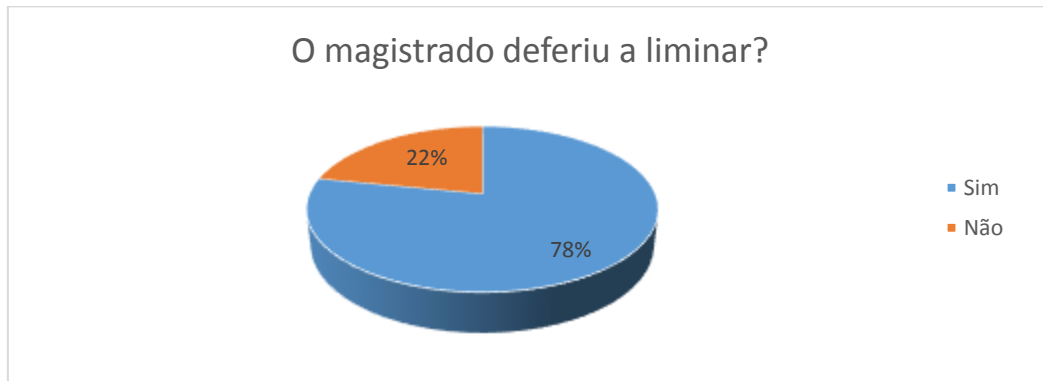


Fonte: Protocolo de Pesquisa

Tal resultado se justifica pelo fato de que as liminares, que determinam as reintegrações, são concedidas por meio de decisões interlocutórias, ainda no início do processo, sob o argumento de risco ao resultado útil do processo e perigo da demora, sendo concedidas em caráter provisório. Contudo, há que se criticar tal permissivo. Isto porque as decisões liminares, em regra, não possuem caráter satisfativo, contudo, quando concedidas em processos que versam sobre retirada de pessoas de suas respectivas moradias, acaba-se por esvaziar a discussão do processo, tendo em vista que após a efetiva retirada dos ocupantes, o processo perde seu objeto principal.

Nesta mesma linha, em relação à quantidade de liminares deferidas, tem-se que 25 decisões possuíam a concessão da medida liminar, enquanto apenas 4 negavam tal providência. Do total de decisões que concederam a liminar, ressalta-se que o processo nº 0010736-61.2015.814.0301 foi o único analisado que não envolveu medidas reintegratórias, por ser tratar de ação de procedimento comum. Desta forma, em relação às medidas liminares deferidas, tem-se a seguinte porcentagem:

Gráfico 3 Porcentagem de liminares deferidas em 1º grau no TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

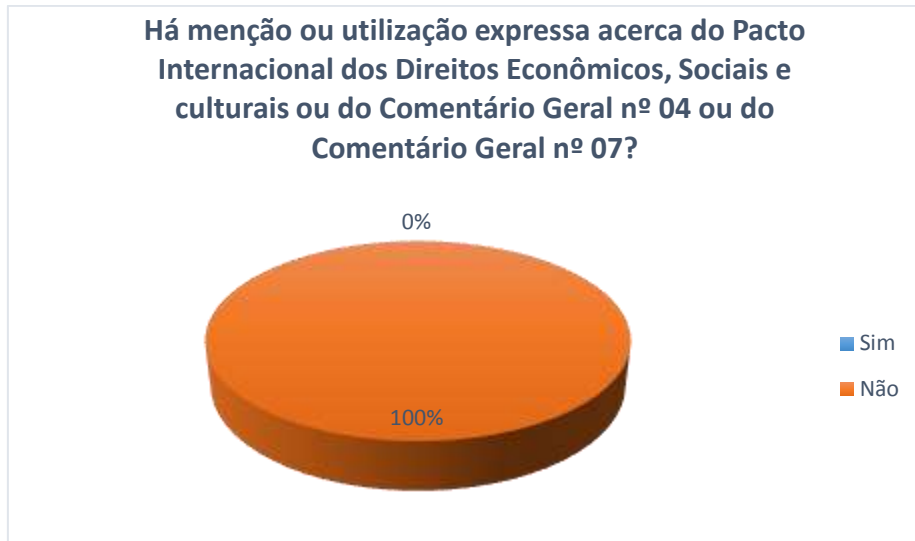
Ressalta-se que as liminares concedidas em sentença foram apenas confirmações de decisões interlocutórias proferidas anteriormente que não foram efetivadas até o momento da prolação da decisão. Destaca-se, ainda, que nenhuma das decisões utilizou o termo remoção. Sempre é utilizado “deferimento da liminar reintegratória”. Isto é uma decorrência direta da prática judiciária, que tem o costume de utilizar essa expressão, por ser aquela prevista na lei.

Contudo, também pode-se inferir a preferência explicitada do fato da palavra “remoção” carregar um forte teor ideológico e uma intensa carga emocional, já que remover significa retirar, transferir, enquanto que reintegrar tem uma carga axiológica de restabelecer algo a quem é de direito. Portanto, opta-se pela expressão “reintegrar” como forma a dar um caráter de proteção de um direito, muitas vezes de propriedade, e não assumir a violação dos demais direitos, como a moradia.

Após esta análise introdutória, em que buscou-se delimitar as características dos processos em análise, a pesquisa voltou-se a investigar a aplicação, expressa ou implícita, pelos juízes, do direito social à moradia e dos parâmetros estabelecidos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e nos seus respectivos comentários gerais nº 04 e nº 07.

Em relação ao parâmetro de análise: “Há menção ou utilização expressa acerca do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais ou do Comentário Geral nº 04 ou do Comentário Geral nº 07? ”, o resultado alcançado é alarmante. Das 32 decisões analisadas, nenhuma utilizou de forma expressa os termos “PIDESC”, “Comentário Geral nº 04”; “Comentário Geral nº 07” ou “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 Percentual de utilização expressa acerca do PIDESC e de seus Comentários Gerais nº 04 e nº 07 no 1º Grau do TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Tal resultado demonstra não somente um descaso na utilização dos tratados internacionais de direitos humanos. Mas também, possuem um claro teor de desobediência ao ordenamento jurídico pátrio, tendo em vista que tais disposições internacionais fazem parte da composição do arcabouço legislativo brasileiro, pelo fato de que o Brasil ratificou o PIDESC por força do Decreto Federal nº 591 de 6 de julho de 1992.

Passou-se, então, para a análise da indagação: “O direito à moradia adequada é utilizado como fundamentação pelo magistrado?”. Cabe lembrar que o direito à moradia adequada é a adjetivação feita pelo Comentário Geral nº 04, o qual apresenta uma série de requisitos que compõe o direito à moradia. Em relação às decisões analisadas, nenhuma dela utilizou o direito à moradia com o adjetivo “adequada”, o que demonstra, mais uma vez, o desrespeito e a não utilização do PIDESC.

Entretanto, destaca-se que “a ausência de qualquer adjetivação não autoriza que o direito à moradia tenha o seu conteúdo esvaziado, no sentido daquilo que se tem designado de um mínimo vital (ou meramente fisiológico)” (SARLET, 2011, p. 698). Desta forma, o ideal para uma efetivação do direito humano à moradia e, conseqüente, um respeito à dignidade da pessoa humana, seria a utilização do direito à moradia, no âmbito do Judiciário, à luz do que dispõem os requisitos apresentados no CG nº 04 para compor a moradia adequada. Infelizmente, o judiciário paraense não reconhece o direito à moradia de forma a abarcar a sua adjetificação.

Contudo, buscou-se também analisar somente o “direito à moradia”, de forma genérica, sem qualquer adjetificação. A análise da utilização deste direito foi pautada em sua eficácia negativa, ou seja, aquela que exige um direito de abstenção por parte do poder público e de particulares. É a análise da utilização do direito à moradia como forma de defesa, de forma a tutelar as ocupações irregulares exercidas pelos núcleos urbanos informais.

Das 32 decisões coletadas, em 5 delas o juízo de 1º grau referiu-se a tal direito de forma expressa em sua argumentação, em detrimento de 27 decisões em que não houve qualquer manifestação acerca deste direito social. Este pequeno universo de decisões que mencionam o direito à moradia já é suficiente para alertar sobre a pequena quantidade de decisões em que um direito constitucionalmente e internacionalmente previsto é utilizado, sequer para fins de eventual ponderação.

Neste sentido, tem-se o seguinte resultado:

Gráfico 5 Percentagem de utilização do direito à moradia nas Decisões de 1º grau do TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Da análise acerca da quantidade de decisões liminares analisadas, despreendeu-se o total de 7 decisões que rejeitaram a liminar reintegratória. Deste pequeno universo, o direito à moradia foi utilizado de forma expressa em seu caráter defensivo somente no processo nº 0000409-07.1986.8.14.0028 como forma de negar o deferimento da liminar, objetivando-se resguarda as moradias construídas e a ocupação estabelecida. Assim, decidiu o magistrado:

Deverão os autores buscar seus direitos em ações próprias, já que em relação às áreas deste processo não há mais como discutí-la, sendo até um caso de uma impossibilidade fática de ser executada sem que haja grave lesões às pessoas que moram no local, devendo prevalecer o direito de moradia previsto nos direitos e garantias constitucionais sociais, nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, cláusulas pétreas instituídas pelo constituinte originário e impossíveis de serem modificadas posteriormente.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Ação de Reintegração de Posse nº 0000409-07.1986.814.0028. Autor: Aurélio Anastácio de Oliveira e Outra. Réu: Maria de Lourdes Dias da Silva e Outros. Juiz: César Dias de França Lins. Belém, 24 de janeiro de 2013).

Tem-se que nas outras 6 decisões que indeferiram a medida liminar, nenhuma delas, portanto, utilizou o direito à moradia como fundamentação. O que leva à conclusão de que o indeferimento deste tipo de liminar possui como fundamento, em sua grande maioria,

argumentos e dispositivos eminentemente privados, de caráter meramente civilista. Ou seja, os magistrados, em sua maioria, utilizam em suas argumentações, apenas a subsunção do fato à norma civilista, sem considerar todo um arcabouço de legislações urbanísticas que poderiam ser utilizadas no caso concreto de modo a tutelar o direito à moradia dos envolvidos.

No processo nº 0010736-61.2015.814.0301, o direito à moradia foi utilizado como argumentação visando o deferimento da liminar, tendo em vista que a lide judicial foi iniciada a partir da provocação dos moradores de uma área urbana, que foram surpreendidos pelo poder público municipal com uma notificação estipulando prazo para que se retirassem do local onde residiam. Assim, ingressaram com a ação objetivando determinar uma obrigação de não-fazer, para que o município se abstinhasse de retirar os indivíduos de suas residências. Assim, entendeu o magistrado:

Quanto ao fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, este floresce intrinsecamente com a verossimilhança das alegações dos autores, posto ser evidente que a demora por uma decisão de mérito, considerando o tempo de tramitação regular do processo, pode não alcançar a efetividade do direito a qual se requer, visto trata-se de desalojamento de famílias de suas moradias e locais de trabalho, evento que se ocorrer no desdobramento da lide, de nada adiantaria reconhecer o direito dos autores.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Ação Ordinária de Anulação de Ato administrativo com pedido de tutela antecipada nº 0010736-61.2015.8.14.0301. Autores: Cláudio da Costa Couto e Outros. Réu: Município de Belém. Juiz: Elder Lisboa Ferreira da Costa. Belém, 22 de março de 2015)

Destarte, das 5 decisões que utilizaram o direito à moradia de forma expressa, 2 delas utilizaram o direito social de maneira a resguardar as ocupações irregulares. Contudo, a outra parte foi utilizada como justificativa para determinar a reintegração da posse do imóvel ao agente promotor da remoção.

Neste sentido, cabe ressaltar a argumentação utilizada nos autos do Processo nº 0050552-62.2015.8.14.0006, no qual o magistrado entendeu, em decisão interlocutória que deferiu a liminar:

Não desdenho que existem várias famílias no local e que, com o tempo decorrido (culpa não da diligente autora por seu procurador, mas, antes, do Poder Judiciário que não entregou pronta resposta!) tenham-se sentido relativamente seguras na posse ao ponto de realizar mesmo alguns investimentos pessoais erigindo moradias precárias ou não! Porém, da feita que ingressaram no imóvel de maneira avessa ao direito, à legalidade, evidentemente assumem o risco de serem-se retiradas do local de onde estejam esbulhando (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Decisão interlocutória em Ação de Reintegração de Posse nº 0050552-62.2015.8.14.0006. Autor: Celeste Coutinho Borges. Réus: Erick Deuvaldo

da Conceição e os demais ocupantes do imóvel. Juiz: Luis Augusto da Encarnação Menna Barreto Pereira. Ananindeua, 05 de junho de 2018)

No mesmo processo, contudo, em sede de sentença, o magistrado entendeu que o direito à moradia da coletividade não pode prevalecer em relação ao direito à propriedade privada, tendo em vista que a moradia, conforme foi por ele explicitado na decisão anterior foi materializada por meios “contrários” à legalidade:

Não sou insensível à questão social relacionada ao direito de moradia, e as dificuldades pelas quais passam pessoas que não têm este direito respeitado. Ocorre, todavia, que este direito não pode se sobrepor ao direito do particular à propriedade, impondo a ele o dever que é do Estado de solucionar tal problema.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Sentença em Ação de Reintegração de Posse nº 0050552-62.2015.8.14.0006. Autor: Celeste Coutinho Borges. Réus: Erick Deuvaldo da Conceição e os demais ocupantes do imóvel. Juiz: Luis Augusto da Encarnação Menna Barreto Pereira. Ananindeua, 05 de junho de 2018)

Esta decisão demonstra, claramente, um posicionamento arcaico adotado pelo Judiciário, de reconhecimento de direitos exclusivamente individuais, de caráter eminentemente privado, em detrimento de direitos sociais, que resguardem e tutelem um maior número de indivíduos. Na ampla maioria das vezes, nota-se que o Judiciário paraense optou por decidir “com base em enrijecidas interpretações do direito civil, sem diálogo com a arquitetura jurídica do direito à moradia” (ABREU, 2011, p. 404).

Assim, a moradia informal é vista pelo Judiciário paraense como algo ilegal, contrário aos padrões estabelecidos no código civil, descartando-se, assim, a fundamentalidade do direito à moradia, e todas as disposições internacionais que tratam acerca do tema. A moradia tutelada pelo Judiciário é aquela que se iniciou por meio de ocupações regulares, dotadas de “legalidade”, conforme pode-se destacar da decisão do processo nº 0001962-27.2013.8.14.0070, a qual determina a retirada dos ocupantes que estavam habitando os imóveis voltados ao programa “minha casa, minha vida”, contudo, não haviam sido beneficiados por tal política pública:

É fato que o direito a moradia adequada foi reconhecido como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e também é incontestado que a Constituição brasileira vigente o reconhece como um direito social, explicitamente, em seus arts. 6º e 7º, inciso IV. Não menos verdade é que milhões de brasileiros ainda não usufruem de uma moradia adequada e tantos outros milhões não possuem moradia alguma.

Por outro lado, não é difícil concluir que o Estado, que possui recursos limitados, não tem condições de concomitantemente, resolver o problema de moradia de todos os brasileiros. Nem por isso o ente público tem se mantido inerte e forçoso é reconhecer a existência de diversos programas de governo que promovem a moradia de seus cidadãos como, por exemplo, o Programa

Minha Casa Minha Vida, e o próprio Programa do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social – FNHIS, financiador das unidades que ora se requer a reintegração. Estes programas têm sua regulamentação própria e para que alguém seja contemplado em um deles deverá se cadastrar e preencher requisitos previamente estabelecidos, que justifiquem preferencialmente o atendimento de sua necessidade habitacional, em detrimento de outros presumidamente também carentes, que permanecerão no aguardo de sua vez, pois como já sustentei é impossível atender a todos os interessados em um só momento.

Por conseguinte, a seleção dos contemplados deve obedecer aos critérios das políticas públicas habitacionais, criadas, neste caso, pelo Município para dar cumprimento aos mandamentos constitucionais, respeitando a ordem de preferência (cadastro) para ocupação e ou relocação. Portanto, por mais triste que seja a situação explicitada nos presentes autos e vivenciada por mim pessoalmente, ao entrevistar pessoas quando da inspeção judicial, nada disto é motivação suficiente para permitir que o ordenamento jurídico seja ignorado. Feitas estas considerações, ladeio-me ao Ministério Público para concluir que nenhum dos ocupantes poderá permanecer nos imóveis.

Aqueles que estão de fato e de direito cadastrados para receberem uma das moradias possuem verdadeira expectativa de serem imitados na posse de uma das unidades; entretanto, a ocupação prévia, antecedente ao término das obras e sem autorização do Poder Público, descamba para o exercício arbitrário das próprias razões, fato reprovável pela própria sociedade, por seu ordenamento jurídico. Acabam aqueles assim por arrefecer o seu principal argumento, escudo e garante: o respeito as normas, ao cadastro e portanto, ao império da lei. Por conseguinte dão azo ao demais, não cadastrados, para também romperem com as regras preestabelecidas e, por outros argumentos, acabarem por tomar a vez dos primeiros.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Decisão Interlocutória em Ação de Reintegração de Posse nº 0001962-27.2013.8.14.0070.. Autor: Município de Abaetetuba. Réus: Adriele Ferreira Soares e outros. Juiz: Carlos Márcio de Melo Queiroz. Abaetetuba, 08 de maio de 2013)

Depreende-se, desta decisão, um argumento preocupante utilizado pelo magistrado: a diferenciação entre os indivíduos que seriam titulares do direito à moradia e, por outra sorte, indivíduos que não seriam titulares do direito à moradia. Este decorre do fato de que, para o magistrado, aqueles que estão regularmente inscritos no Programa habitacional é quem efetivamente tem o direito à moradia, no caso em apreço, ou seja, somente aqueles que materializam a moradia por meios legais são detentores de tutela jurisdicional. Concorde-se no sentido de que os inscritos no programa também são titulares do direito à moradia, tendo em vista que este é direito humano inerente a todo e qualquer indivíduo. E também por esse caráter universal, que se defende aos ocupantes a aplicação deste direito.

Portanto, de igual modo, a determinação de retirada dos ocupantes em decorrência dos imóveis já terem uma destinação social, qual seja, uma política pública que irá beneficiar pessoas igualmente necessitadas da concretização de seu direito à moradia é válida. Contudo, não significa que a decisão respeita o direito social à moradia dos ocupantes, já que não houve

nenhuma determinação de reassentamento dos envolvidos. Desta forma, não se respeitou o núcleo intangível deste direito, novamente, havendo uma violação ao direito à moradia por parte da justiça paraense.

Cabe aqui fazer uma ressalva: não se está defendendo que o direito à moradia possui um caráter absoluto. O que se procura é um posicionamento do Judiciário paraense no sentido de reconhecer tal direito social, a partir da sua verdadeira dimensão, não o relegando a mera disposição constitucional, sem qualquer tipo de eficácia. Neste sentido, ao direito à moradia não pode ser aplicado um método de subsunção, deve-se realizar uma ponderação de valores, bens e interesses conflitantes. Assim,

Não podemos, portanto, esperar que a prática judicial brasileira, em todo e qualquer caso, dê prevalência ao direito à moradia que assiste aos assentados, em desfavor do meio ambiente, da ordem urbana e da propriedade; mas podemos esperar que, diante de casos concretos como os narrados, os atores dos processos judiciais ponderem, debatam e argumentem sobre todas as principais normas jurídicas envolvidas, sem preterir ou diminuir a incidência daquelas pertinentes ao direito à moradia (ABREU, 2011, p. 399)

Em que pese o direito à moradia possuir um cenário um pouco mais otimista em relação a sua menção expressa, mas de longe satisfatório quanto sua utilização prática, quando comparado com o reconhecimento do PIDESC, este direito social ainda é subutilizado, quando confrontado com a quantidade de decisões que não o aplicam ou não o utilizam como fundamentação ou argumentação.

O presente trabalho não se limitou a apenas analisar se as decisões utilizavam expressamente as disposições contidas no PIDESC e em seus respectivos comentários gerais. Buscou-se analisar, de igual modo, se os juízes de 1ª instância consideravam, em suas fundamentações, as diretrizes contidas no CG ° 07, mesmo que de maneira implícita, tendo em vista que estes também fazem parte da composição do direito à moradia.

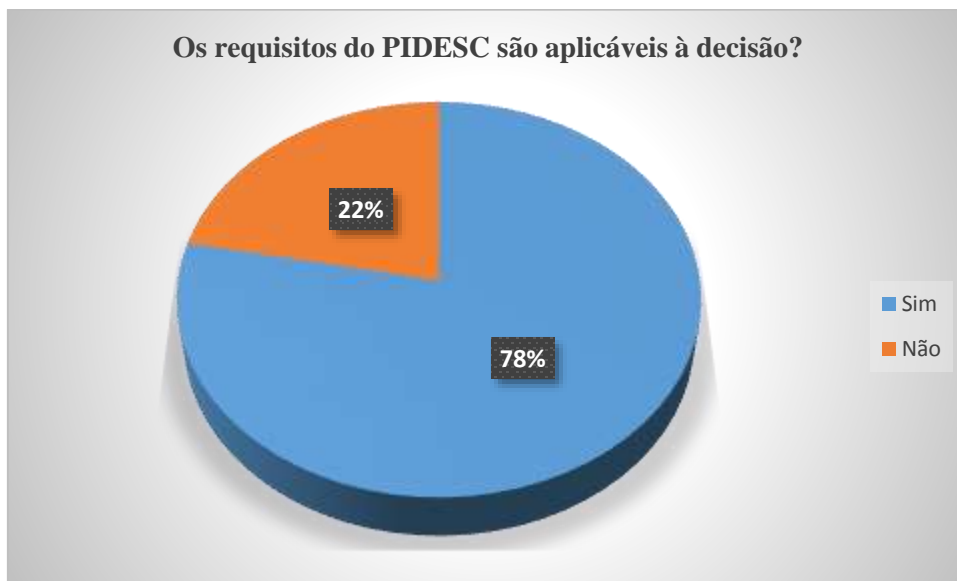
Para tanto, dividiu-se o universo de 32 decisões entre aquelas que possuíram a liminar deferida e aquelas as quais não foi concedida a liminar. Assim, para as decisões que tiveram a liminar reintegratória deferida, os requisitos previstos no Comentário Geral n° 07 e utilizados como parâmetros de análise poderiam ser aplicados. Para as demais decisões, ou seja, aquelas que indeferiram a liminar, tais requisitos não são aplicáveis, tendo em vista que a decisão não envolve ameaça de remoção concreta aos indivíduos envolvidos no processo.

Desta forma, apenas 7 decisões não possuíram a necessidade de aplicação dos requisitos do PIDESC, por não apresentarem ameaça de remoção, o que representa 22 % do total. A partir

deste resultado, sublinha-se, novamente, a postura do Judiciário em optar pelas remoções, quando provocado a se manifestar por meio de ações possessórias ou petições.

Para as outras 25 decisões analisadas, que representam 78% do universo de julgados coletados, pode-se perceber a aplicação (ou não) dos requisitos do CG nº 07 do PIDESEC, de forma individualizada, mesmo que de forma implícita, conforme gráficos a seguir.

Gráfico 6 Percentual de decisões aptas à aplicação dos requisitos do PIDESEC.



Fonte: Protocolo de Pesquisa.

Em relação ao primeiro parâmetro analisado, qual seja se houve a identificação de todos os ocupantes, constatou-se que em apenas 6 decisões houve o reconhecimento dos ocupantes, em detrimento de 19 julgados que não identificaram a totalidade de indivíduos envolvidos no processo judicial. Neste sentido:

Gráfico 7: Porcentagem de decisões que identificaram nominalmente os ocupantes



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Este resultado foi obtido a partir da análise de quem estava ameaçado de remoção, ou seja, a coletividade que estava sofrendo com a iminência de remoção, que na maioria das vezes ocupava o polo passivo da ação. Para a investigação deste requisito de identificação dos ocupantes, analisou-se se havia a determinação nominal de algum dos envolvidos na remoção, mesmo que este não represente a totalidade. Tal posicionamento foi escolhido tendo em vista que as decisões não se posicionam quanto a existência da totalidade dos indivíduos como réus das ações, mas, quando há a presença de parcela da ocupação, é possível que se resguarde o direito ao contraditório e à ampla defesa, pois a defesa apresentada por eles, se surtir efeitos positivos de modo a obstar a remoção, abrange os demais que não participam da lide.

Contudo, algumas decisões expressamente apresentavam a ideia de que nem todos os réus foram identificados nos autos do processo. Nestes julgados, optou-se por acrescentá-los na opção negativa, tendo em vista que havia a certeza de que não era a totalidade dos ocupantes que estavam envolvidos na discussão do processo. Tal posicionamento foi adotado com o Processo nº 0006357-82.2012.8.14.0301, o qual o juiz afirmou expressamente que não havia a possibilidade de identificação de todos os ocupantes, e também no Processo nº 0006563-58.2009.8.14.0051, cujo requerente afirmou acerca da impossibilidade de identificação de todos os ocupantes.

Ainda, nos autos do Processo nº 0018912-93.2002.8.14.0301, os ocupantes foram representados pela Associação dos Moradores formada por eles, assim, dispensando a análise nominal dos envolvidos. Tendo sido considerado como representando a totalidade dos ocupantes, por estarem sendo juridicamente representados por terceiro substituto.

Fato relevante que merece atenção, ainda, é que nas 76% das decisões analisadas, em que não havia a identificação nominal dos envolvidos, tem-se que os mesmos eram referidos algumas vezes como “ocupantes”, mas na maioria das vezes eram identificados como “invasores”, e até mesmo nota-se o uso da expressão “invasores sem teto”, como acontece nos autos do Processo nº 0001181-67.2016.8.14.0080, 00053860920138140028, 0052449-26.2015.8.14.0136.

O uso de tais expressões denota um verdadeiro estigma vivenciado pelos ocupantes, que muitas vezes acabam por justificar um cerceamento do direito de defesa, quer seja pelo fato de que os requerentes geralmente argumentam acerca da impossibilidade de identificação de todos os ocupantes da área, quer seja pelo fato de que o Judiciário entende essa coletividade como estando à margem do direito, portanto, não merecedora de qualquer tutela jurisdicional.

Essa falta de representatividade dos ocupantes na lide, por diversas vezes, é utilizada sob o argumento de que a presença de todos os indivíduos inviabiliza o transcurso da ação,

tumultuando-a, tendo em vista que é quase impossível a identificação e citação de todos os ocupantes. Contudo, tal argumento esvazia o próprio aspecto defensivo do direito à moradia, fazendo com que o procedimento se sobreponha ao direito material.

Assim:

Negar o caráter imprescindível da representatividade dos assentados nesses processos judiciais é negar a sua própria condição de cidadãos; é negar até mesmo, em última instância, sua condição primeira de pessoas humanas, transformando-os em aviltante objeto de uma prestação: o despejo pelo poder público (ABREU, 2011, p. 404)

O segundo parâmetro analisado foi se houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa dos ocupantes. A partir da análise, obteve o resultado de que em 7 das 32 decisões analisadas, houve a oportunidade de apresentação do direito de defesa, em detrimento de 18 decisões em que os ocupantes não foram ouvidos antes da determinação da remoção:

Gráfico 8 Percentual de decisões em que houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Tal resultado é justificado pelo fato de que no percentual de 72% das decisões em que não foi oportunizada o contraditório e a ampla defesa aos ocupantes, é decorrente da forma como as liminares são deferidas. Em sua grande maioria, ocorrem *inaudita altera pars*, ou seja, sem que houvesse a oitiva dos ocupantes do imóvel, dentro da sistemática dos procedimentos especiais que disciplinam as ações possessórias na legislação processual.

Assim, as decisões de concessão são baseadas somente nas alegações do autor, o que causa uma certa estranheza, já que, conforme explicitado anteriormente, as liminares reintegratórias de posse são diferentes das tutelas de urgência concedidas em ações de

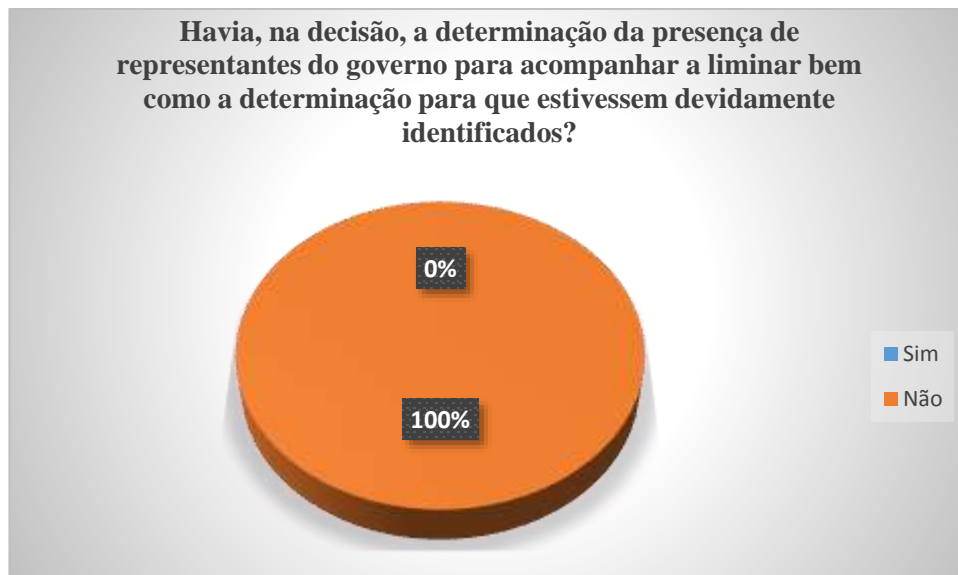
procedimento comum, tendo em vista que aquelas possuem uma natureza satisfativa, tendo em vista que já removem os indivíduos antes do término do processo, o que faz com que haja a perda do objeto principal da ação.

Em relação às decisões em que houve a possibilidade de manifestação do direito de defesa a coletividade envolvida, tem-se que tal posicionamento ocorreu em decorrência da participação dos envolvidos na audiência de justificação, momento no qual foram ouvidos. Também é possível identificar processos em que a liminar foi concedida em sede de sentença, tendo os envolvidos a oportunidade de participar ao longo de todo o processo.

Contudo, o Processo nº 0006385-91.2014.814.0006 é a única exceção em relação à postura do magistrado quanto a dar a oportunidade de direito de defesa. Isto porque o juiz se reservou a apreciar a liminar somente após a apresentação de contestação pelos ocupantes da área, o que demonstra uma preocupação em relação a resguardar o contraditório e a ampla defesa da coletividade envolvida, dando a possibilidade de serem ouvidas.

Sobre o terceiro parâmetro, qual seja, se na decisão, havia a determinação da presença de representantes do governo para acompanhar a liminar, bem como se havia a determinação para que estes estivessem devidamente identificados, tem-se que em nenhuma das 32 decisões analisadas houve a determinação da presença de representantes governamentais.

Gráfico 9 Percentual de decisões que determinavam a presença de representantes governamentais



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Como representantes do governo, delimitou-se aquelas agentes governamentais do poder executivo competentes para acompanhar o processo como fiscalizadores da legalidade da remoção. Assim, tem-se que nenhuma das decisões analisadas se preocupou em determinar

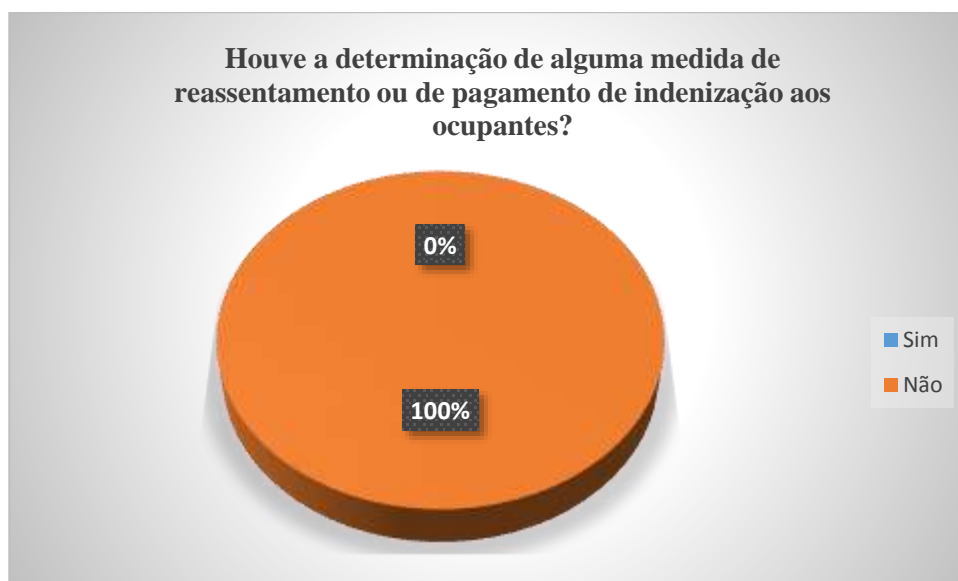
a presença de agentes governamentais, no momento de efetivação da remoção, responsáveis em verificar a legalidade de todo o processo de remoção.

O mais próximo que se chegou desta determinação foi a decisão contida nos Processo nº 0030785-38.2015.8.14.0006, no qual o magistrado determinou que o oficial de justiça responsável pelo cumprimento do mandado de reintegração, deveria relatar as circunstâncias do imóvel, identificando os ocupantes que ali residiam e as coisas encontradas.

Dentre os processos analisados, é muito comum a autorização ou a determinação do uso de força policial para efetivar a remoção. Ou seja, mais uma vez nega-se qualquer tipo de humanidade aos envolvidos, ao optar-se pelo braço armado do estado em detrimento de tentar solucionar o conflito de forma pacífica.

Em relação ao quesito acerca da determinação de alguma medida de reassentamento ou de pagamento de indenização aos ocupantes, tem-se, novamente, a não utilização das disposições do CG nº 07, já que em todas as decisões houve a negatização de qualquer possibilidade de indenização ou de reassentamento.

Gráfico 10 Percentual de decisões que determinaram medidas de reassentamento ou de indenização pelas benfeitorias ou acessões realizadas



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Merece menção o posicionamento adotado pelo Magistrado, nos autos do Processo nº 0050552-62.2015.8.14.0006, que desqualifica qualquer direito indenizatório aos ocupantes do imóvel:

E que não se cogite, sequer, em “direito de retenção” ou qualquer indenização por obras realizadas no local, por acessões industriais (casas) erigidas, eis que não sendo a posse, de nascedouro válido, não se poderá falar em benfeitorias necessárias, nem mesmo úteis. Pior: trará prejuízos à autora, eis que

modificaram a propriedade e terá a autora o custo de fazê-la retornar ao seu estado anterior.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Ação de Reintegração de Posse nº 0050552-62.2015.8.14.0006. Autor: Celeste Coutinho Borges. Réus: Erick Devaldo da Conceição e os demais ocupantes do imóvel. Juiz: Luis Augusto da Encarnação Menna Barreto Pereira. Ananindeua, 05 de junho de 2018)

Nos autos do referido processo, em sede de sentença, o magistrado reforçou o entendimento que os envolvidos na ocupação não possuem qualquer direito à indenização pelos imóveis construídos:

Também há que se observar a ausência de qualquer possibilidade de se reconhecer eventual pedido relativo a indenização pelos ocupantes que, assumindo o risco, empregaram valores na construção de habitação em área que sabidamente não lhes pertencia

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Sentença em Ação de Reintegração de Posse nº 0050552-62.2015.8.14.0006. Autor: Celeste Coutinho Borges. Réus: Erick Devaldo da Conceição e os demais ocupantes do imóvel. Juiz: Luis Augusto da Encarnação Menna Barreto Pereira. Ananindeua, 05 de junho de 2018)

Contudo, em que pese não ter determinado qualquer tipo de indenização, também merece menção o posicionamento do magistrado nos autos do Processo nº 0001962-27.2013.8.14.0070, que determinou que no momento da efetivação da remoção, as benfeitorias deveriam ser salvaguardados, para resguardar um futuro direito à indenização dos ocupantes, vejamos:

Quando da desocupação poderão os ocupantes remover seus móveis e utensílios domésticos, ficando vedado a remoção de qualquer benfeitoria útil ou voluptuária, devendo declarar, acaso existentes, as benfeitorias necessárias que tenha promovido, para resguardar possível discussão futura sobre direito de ressarcimento

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Decisão Interlocutória em Ação de Reintegração de Posse nº 0001962-27.2013.8.14.0070.. Autor: Município de Abaetetuba. Réus: Adriele Ferreira Soares e outros. Juiz: Carlos Márcio de Melo Queiroz. Abaetetuba, 08 de maio de 2013)

De igual modo, a ausência de determinação de qualquer medida de reassentamento dos moradores envolvidos é outra forma de violação do direito à moradia. Isto porque, a remoção não pode resultar em pessoas desabrigadas, sem ter onde morar. Assim, a falta de preocupação por parte do magistrado acerca do destino dos envolvidos é, novamente, uma confirmação de que esses cidadãos são considerados à margem de qualquer tutela jurídica podendo, inclusive, ter o direito à moradia negado, pois são considerados como não detentores de tal direito.

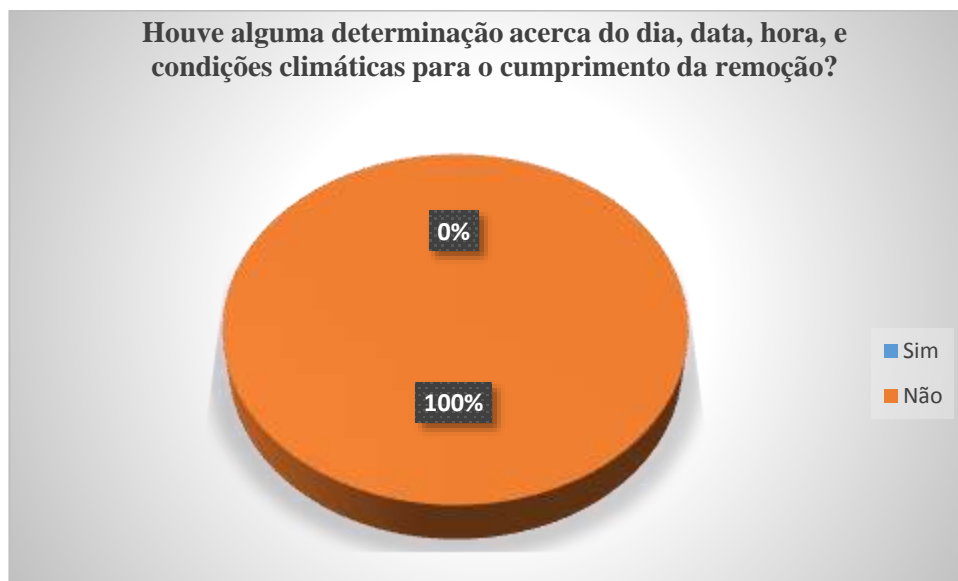
Tal escolha, contudo, está equivocada. Isto porque, se houver a determinação de despejos forçados, deve-se sempre respeitar um núcleo mínimo do direito à moradia. Desta

forma, entende-se que o reassentamento faz parte deste núcleo intangível, tendo em vista que nenhum indivíduo pode ser privado de ter um local onde morar, e o Estado não pode se isentar da responsabilidade de se imbricar nesta questão. Assim:

É necessário que isso seja objeto de judiciosa fundamentação; é necessário que sejam conferidas aos assentados as garantias do devido processo legal e da ampla defesa; e, o que é ainda mais importante, em qualquer hipótese deve preservar-se um núcleo mínimo do direito à moradia, inerente à dignidade humana. Se a moradia dos assentados não pode fixar-se em determinado local, deve fixar-se em outro, pois homem e a mulher não podem viver sem morar (ABREU, 2011, p. 399)

Por fim, o último parâmetro analisado refere-se à determinação acerca do dia, data, hora, e condições climáticas para o cumprimento da remoção. Tem-se, novamente, que nenhuma das decisões analisadas determinou, de maneira específica, quais seriam as condições da remoção, ou seja, a data e o horário específico.

Gráfico 11 Percentual de decisões nas quais houve a determinação acerca da data, dia, hora específicas para a efetivação da remoção



Fonte: Protocolo de Pesquisa

O que foi muito observado, em relação a este quesito, foi que os magistrados, geralmente, concedem um prazo de desocupação voluntária, o que normalmente varia entre 10, 15 ou 30 dias. E, caso não venha ser efetivado, já determinação a desocupação compulsória, mas sem determinar, exatamente, um horário específico para que o mandado de remoção venha a ser efetivado. Tal posicionamento não se coaduna com as disposições contínuas no CG nº 07, tendo em vista que o objetivo da diretriz é trazer segurança jurídica aos envolvidos, já que estes

possuem a exata certeza de quando a remoção será efetivada, bem como, também representa uma garantia de proteção e respeito ao cotidiano dos envolvidos, e às crenças da coletividade.

Diante dos dados coletados, foi possível concluir que a 1ª instância do Tribunal de Justiça do Estado do Pará não aplica, expressamente, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como, não reconhece, em sua maioria, o direito à moradia aos ocupantes de núcleos urbanos informais. O reconhecimento tampouco se dá em via transversa, ou seja, de forma implícita.

Contudo, o direito à moradia não se limita ao reconhecimento expresso do direito, ou seja, de reconhecer a possibilidade de ter um local onde morar. O direito à moradia também é aplicado por meio do reconhecimento das disposições do Comentário Geral nº 07. Assim, mesmo analisando os requisitos do CG nº 07, constata-se que estes tampouco são reconhecidos e utilizados. A identificação dos ocupantes é menosprezada, ao identifica-los apenas como invasores ou ocupantes irregulares. Tal posicionamento, conseqüentemente, não os concede os direitos de defesa, ao contraditório e à ampla defesa.

De igual modo, não há qualquer tipo de determinação acerca da presença de agentes do executivo para acompanhar a remoção, e nem qualquer tipo de reconhecimento à indenização e ao reassentamento. Por fim, percebeu-se ainda uma despreocupação em relação a determinar uma data e um horário específico e as condições para que seja efetivada a remoção, o que viola, também a segurança jurídica dos envolvidos.

Cabe, todavia, analisar se tal posicionamento de negação do direito à moradia aos ocupantes de núcleos urbanos informais se repete quando analisado o 2º grau de jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

4.2 Análise Jurisprudencial das decisões referentes à Ações envolvendo ameaça de despejos forçados para núcleos urbanos informais, proferidas em 2º grau, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, no período de 2009-2019

A investigação dos julgados coletados do 2º Grau do TJPA, conforme já explicitado, ocorreu por meio de buscadores jurisprudenciais, tais como o *jusbrasil.com.br*, e o buscadores de jurisprudência do site do tribunal. As palavras-chave utilizadas totalizaram 1.113 resultados de decisões proferidas em 2º grau no judiciário paraense..

Contudo, foi-se necessário filtra-las, com o objetivo de encontrar as decisões que se encontravam dentro da delimitação temática do trabalho. Para tanto, buscou-se apenas decisões que versassem sobre direito civil ou direito urbanístico, estando as demais decisões descartadas.

Dentro dessas matérias, buscou-se filtra-las, ainda, para encontrar processos envolvendo conflitos urbanos, a partir da caracterização dos ocupantes como núcleos urbanos informais, nos termos do art. 11, II, da lei nº 13.465/2017. Essa caracterização foi feita a partir das informações constantes no processo, sempre analisando as características do imóvel descrito. De igual modo, buscou-se apenas decisões que versavam sobre disputas fundiárias, envolvendo uma coletividade no polo passivo da demanda, ficando, desta forma, eliminadas as decisões que versavam sobre processos meramente individuais.

Deste filtro, resultaram 26 decisões proferidas no âmbito do TJPA. Contudo, cabe ressaltar que não se pode afirmar que essas decisões tratam sobre a totalidade de processos decididos ao longo do lapso temporal estipulado. Isto pode ser uma decorrência da precariedade dos buscadores online, que não demonstram todas as decisões para uma determinada palavra-chave. Como forma de exemplificação, como já narrado no item anterior, a palavra-chave “PIDESC” não demonstrou nenhum resultado, contudo, há decisão que utiliza o termo em seu relatório.

Com o universo de 26 decisões obtidas na coleta, buscou-se analisar de que maneira o 2º grau do judiciário paraense reconhece e aplica o conceito de direito à moradia apresentado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, bem como as diretrizes apresentadas nos Comentários Gerais nº 04 e nº 07. Para tanto, utilizou-se os seguintes parâmetros de análise:

1. Tipo de Ação
2. Tipo de Recurso
3. Se o desembargador reformou a decisão proferida em 1º grau.
4. Quem objetiva promover a remoção
5. Se há menção expressa acerca do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e culturais ou do Comentário Geral nº 04 ou do Comentário Geral nº 07?
6. Se o direito à moradia é utilizado como fundamentação pelo magistrado ou pelo desembargador?
7. No caso de deferimento da liminar, o magistrado ou desembargador utilizou alguma diretriz determinada pelo Comentário Geral nº 07, notadamente:
 - a. Houve a identificação de todos os ocupantes?
 - b. Houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa dos ocupantes?
 - c. Havia, na decisão, a determinação da presença de representantes do governo para acompanhar a liminar bem como a determinação para que estivessem devidamente identificados?

- d. Houve a determinação de alguma medida de reassentamento ou de pagamento de indenização aos ocupantes?
- e. Houve alguma determinação acerca do dia, data, hora, e condições climáticas para o cumprimento da remoção

Assim, a partir dos parâmetros apresentados, analisou-se cada requisito aplicável em cada decisão encontrada. A partir da aplicação dos filtros apresentados, obteve-se 26 processos, sendo eles:

Tabela 3 N° dos Processos analisados no 2° Grau do TJPA

TIPO DE AÇÃO	N ° DO PROCESSO
Manutenção de Posse	0050538-71.2012.8.14.0301
Ordinária	0003123-20.2015.8.14.0000
Reintegração de Posse	0000409-07.1986.8.14.0028
	005070-24.2013.8.14.0051
	0001842-84.2014.8.14.0090
	0014068-84.2003.8.14.0301
	0003392-71.2010.8.14.0006
	0000468-07.2017.8.14.0000
	0000364-79.2010.8.14.0006
	2009.3.003627-0
	0002457-37.2013.8.14.0049
	0002762-03.2011.8.14.0013
	0006563-58.2009.8.14.0051
	0008349-27.2011.8.14.0006
	0010295-42.2017.8.14.0000
	0066718-90.2015.8.14.0000
	0001129-29.2012.8.14.0301
	0003520-79.2015.8.14.0000
	0006640-96.2016.8.14.0000
	0056732-15.2015.8.14.0000
	0000605-42.2012.8.14.0136
	0005776-92.2015.8.14.0000
0001962-27.2013.8.14.0070	
0070719-21.2015.8.14.0000	
0805059-42.2018.8.14.0000	
Reivindicatória	0094805-56.2015.8.14.0000

Fonte: Protocolo de Pesquisa

Em relação aos tipos de Ação, tem-se que a ampla maioria dos processos analisados são originários de Ações de Reintegração de Posse, em um total de 23 ações, em detrimento de 3 outras ações, divididas em Ação de Manutenção de Posse, Ação Reivindicatória e Ação Ordinária, conforme tabela a seguir:

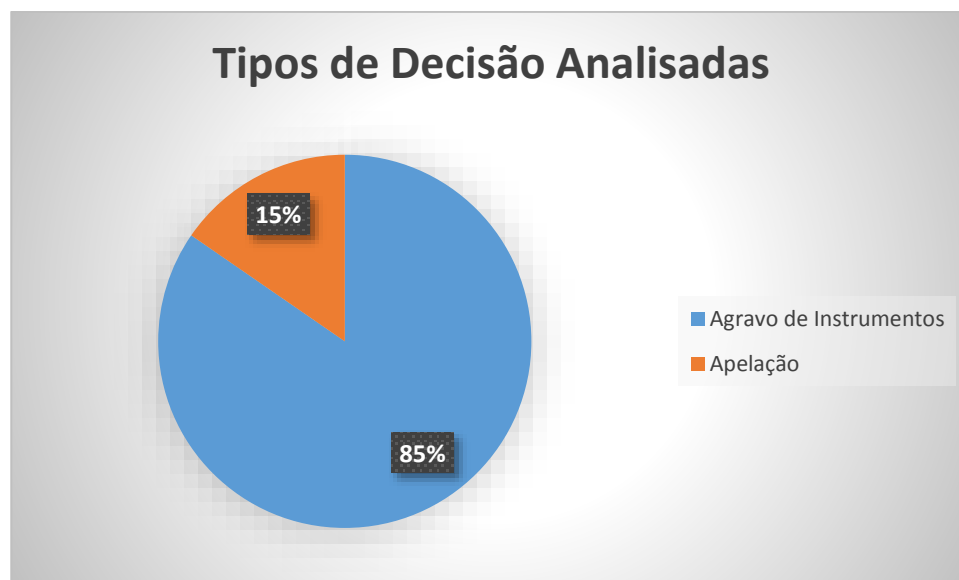
Tabela 4: Quantitativo de Ações analisadas

Tipos de Ações	Nº de Ações
Reintegração de Posse	23
Manutenção de Posse	1
Reivindicatória	1
Ação Ordinária	1
Total	26

Fonte: Protocolo de Pesquisa

Em relação aos recursos objetos dos processos coletados, tem-se que do total, 22 são recursos de Agravo de Instrumento, representando 85% dos dados coletados, e os demais, 4, são apelações, o que representam apenas 15% do total.

Gráfico 12 Percentual dos Tipos de Decisões Analisadas

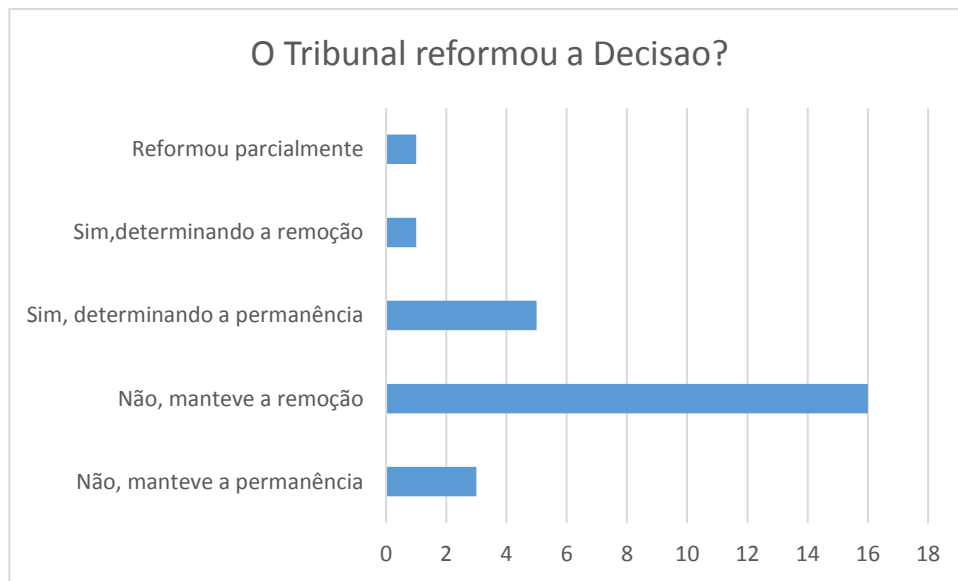


Fonte: Protocolo de Pesquisa

A dicotomia entre os dois tipos de recurso é uma decorrência direta do momento processual em que as liminares reintegratórias são deferidas. Conforme já demonstrado, a ampla maioria das tutelas de urgência são deferidas por meio de decisões interlocutórias, o que justifica a interposição do recurso de Agravo de Instrumento.

Em relação a reforma da decisão de piso, pelo juízo de segunda instância, tem-se que das 26 decisões analisadas, o tribunal reformou apenas 5 delas, revogando a liminar reintegratória, mantendo os ocupantes nos imóveis. Houve apenas 1 decisão em que o desembargador reformou a decisão com o objetivo de retirar os indivíduos da área. As demais decisões proferidas não reformaram a decisão de 1º, e dessas decisões, 16 continuaram determinando a remoção da coletividade envolvida, e as outras 4 concordavam com a decisão do juiz em manter as pessoas nas posses da terra.

Gráfico 13 Quantitativo de Decisões reformadas pelo TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

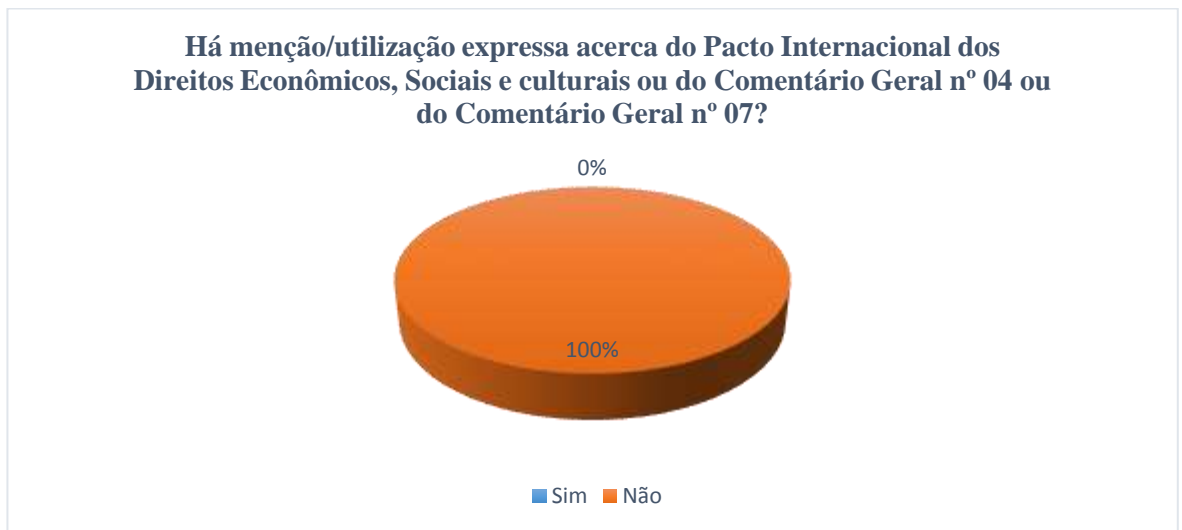
Após a análise do quantitativo de reformas realizadas pelo TJPA em relação às decisões proferidas pelos juízes singulares, fez-se necessário analisar a argumentação utilizada nas decisões, de forma a verificar o posicionamento do tribunal em relação ao direito à moradia desses ocupantes.

Inicialmente, verificou-se se o Tribunal utilizava expressamente os termos: “PIDESC”; “Comentário Geral nº 04”; “CG nº 04”; “Comentário Geral nº 07”; “CG nº 07”. Ressalta-se que nos buscadores jurisprudenciais, tais termos não encontravam nenhum resultado, o que já demonstrava a não utilização do PIDESC e dos seus respectivos comentários nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Contudo, em decorrência das falhas verificadas nos buscadores, somente esta informação não é suficiente para afirmar a não utilização do tratado internacional em questão, em que pese a relevância dos resultados.

Assim, do universo de decisões coletadas, verificou-se no inteiro teor dos acórdãos e decisões monocráticas, se houve, nas suas respectivas fundamentações, a menção expressa do

PIDESC ou de seus comentários, sendo a resposta negativa. Em outras palavras, nenhuma das decisões analisadas aplicou, expressamente, o PIDESC ou seus comentários, ou sequer mencionou, nas decisões, os referidos documentos. Há a ressalva do Agravo de Instrumento nº 0805059-42.2018.8.14.0000, que utilizou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no seu relatório, contudo, não o utilizou na fundamentação decisória para definir o pleito.

Gráfico 14 Percentual de utilização do PIDESC e dos Comentários Gerais nº 04 ou nº 07 no âmbito do TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Conclui-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará não aplica, expressamente, a disposição acerca do direito à moradia contida no PIDESC, ou nos Comentários Gerais nº 04 e nº 07. Contudo, à semelhança da análise empreendida nas decisões de 1º grau, analisou-se a possibilidade de utilização das diretrizes contidas em tais documentos de forma implícita.

Em relação ao direito à moradia adequada, tem-se um ponto delicado. Em nenhuma das decisões analisadas foram utilizados os componentes do direito que formam a qualificação de moradia adequada – nem a segurança da posse, que também foi utilizada como palavra-chave, mas que, contudo, não gerou nenhum resultado. Algumas decisões, tal como em 1º grau, utilizam como fundamentação o direito à moradia, mas sem a citada adjetivação.

Gráfico 15 Percentual de utilização do direito à moradia no âmbito do TJPA



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Percebe-se que o TJPA utiliza o direito à moradia na minoria das decisões analisadas, o que representa apenas 6, dos 26 casos coletados. Deste total de utilização como fundamentação do citado direito social, cabe analisar de que forma o Tribunal aplicou o referido direito, ou seja, se reconheceu ou não o direito aos ocupantes de núcleos urbanos informais.

Retomando as 5 decisões em que o Tribunal reformou a decisão de piso para manter os indivíduos nas ocupações, nenhuma das decisões utilizou o direito à moradia como argumentação. Assim, conclui-se que, em que pese haver um direito específico que tutele as ocupações irregulares dos núcleos urbanos informais, este direito é preterido por requisitos legais, meramente civilistas, que não levam em consideração um direito constitucional e internacionalmente previsto.

Contudo, há que se fazer uma ressalva em relação à decisão proferida no julgamento da sentença do Processo nº 0000409-07.1986.8.14.0028, que tem a seguinte ementa:

EMENTA CONSTITUCIONAL E CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REQUISITOS DA TUTELA POSSESSÓRIA PREENCHIDOS. SUPERDIMENSÃO DA ÁREA OBJETO DA AÇÃO. EVOLUÇÃO. CONSOLIDAÇÃO DE ÁREAS URBANAS. CRIAÇÃO DE DOIS BAIROS. INTERESSE PÚBLICO. CONFLITO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PREVALÊNCIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CONVERSÃO DA TUTELA EM PERDAS E DANOS. CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE FÁTICA DE COMPLETA REINTEGRAÇÃO DA ÁREA. GRANDE CONTINGENTE POPULACIONAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Hipótese dos autos: demanda de reintegração de posse que tramitou por 26 (vinte e seis) anos no primeiro grau, relativa à duas áreas de terra superdimensionadas, que, atualmente, constituem dois bairros com imenso contingente populacional e com infraestrutura pública já instalada, resultando na impossibilidade fática de reintegração integral de área;

2. Houve, por parte dos autores, ora apelantes, a demonstração dos requisitos previstos no art. 927, do CPC/73, o que ensejaria a regular tutela da posse sobre a área objeto da ação;

3. No entanto, durante o transcurso da ação possessória, ocorreu crescimento demográfico que gerou a criação de dois bairros (São Felix I e São Felix II) que hoje integram o Município de Marabá, havendo grande contingente populacional situado nas referidas áreas, e que conta com infraestrutura pública (escolas, praças, unidades de atendimento médico, etc.) fornecida pelo Poder Público municipal, resultando, dessa forma, na impossibilidade fática de restituição completa do imóvel aos apelantes;

4. De acordo com o postulado da proporcionalidade, deve-se acomodar os valores constitucionais da propriedade que ora estão em choque com os iguais valores da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, dando a estes últimos, no caso específico dos autos, maior prevalência. Esta é, a meu sentir, a forma de fazer justiça no caso concreto, até mesmo porque o direito civil constitucional, afastando-se do caráter eminentemente patrimonialista, busca também o princípio da sociabilidade, colocando o valor intrínseco da pessoa humana no centro dos valores normativos;

5. Diante do conflito de direitos fundamentais, entende-se pela possibilidade de conversão de ofício da tutela possessória reconhecida em perdas e danos, conforme autoriza a regra do art. 499, do Código de Processo Civil; 6. Apelação conhecida e parcialmente provida.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Apelação no Processo nº 0000409-07.1986.8.14.0028. Apelante: Carmela Franco de Oliveira e Espólio de Aurélio Anastacio de Oliveira. Apelados: José Melquiades Rodrigues e Outros. Relator: Desembargador Constantino Augusto Guerreiro. Belém, 28 de maio de 2018)

No referido acórdão, assim decidiu o desembargador relator:

Porém, o direito dos autores, embora apoiado no valor constitucional da propriedade, entra em conflito com outros direitos também de envergadura constitucional. Significa isso dizer: há, no caso dos autos, conflito de postulados constitucionais. Se de um lado o direito de propriedade dos apelantes surge pujante, há, por outro lado, que sobrelevar a dignidade da pessoa humana correlacionada ao direito à moradia preconizado no art. 6º, da Carta da República, bem como a função social da propriedade.

[...]

Esse contexto todo serve para demonstrar que, inobstante a necessidade de se dar tutela ao direito dos apelantes, a ordem de reintegração de posse possui óbice social intransponível revelado na impossibilidade prática da tutela. Isto porque, mostra-se irracional e inconstitucional conferir ordem de reintegração de posse do imóvel que atualmente constitui dois bairros com enorme contingente populacional já instalado. Há inúmeras famílias que residem na área, construíram suas casas, fizeram daquele local seu lar, e que possuem, portanto, forte ligação moral e institucional com os serviços públicos que lá se instalaram; enfim, se trata de dois bairros que contam com vida própria, cuja estrutura urbana está devidamente organizada com a participação direta do poder público municipal, que, aliás, poderá vir a ser responsabilizado civilmente em via própria.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Apelação no Processo nº 0000409-07.1986.8.14.0028. Apelante: Carmela Franco de Oliveira e Espólio de Aurélio Anastacio de Oliveira. Apelados: José Melquiades Rodrigues e Outros. Relator: Desembargador Constantino Augusto Guerreiro. Belém, 28 de maio de 2018)

O juízo de segunda instância agiu de forma acertada ao determina que o direito à propriedade não se sobrepusesse ao direito à moradia, tendo em vista já haver uma situação fática consolidada, inclusive com a criação de dois bairros bastante adensados. Contudo, nesta decisão, o TJPA acabou por reforçar o estigma de “invasores” dos ocupantes, não merecedores de tutela jurisdicional ou de reconhecimento de qualquer direito, inclusive o direito à moradia, já que reformou parcialmente a decisão de primeira instância, para determinar que a parte do imóvel ocupada pelos réus da ação originária deveriam ser reintegradas ao autor, enquanto a parcela ocupada pelos demais moradores, que não fizeram parte do polo passivo, deveria permanecer com os ocupantes..

Significa, em outras palavras, que aqueles indivíduos réus da ação deveriam perder suas moradias, pois são invasores, não merecedores de tutela possessória, enquanto que aqueles moradores que ingressaram no imóvel após o início da ação poderiam permanecer no imóvel. A referida decisão, na verdade, apresenta-se contraditória, ao reconhecer parcialmente o direito à moradia somente àqueles indivíduos que não participaram do processo, fazendo uma distinção injustificada e ilegal, já que o direito à moradia não comporta qualquer tipo de critério discriminatório.

Em relação às outras 5 decisões que utilizaram o direito à moradia como fundamentação, pode-se concluir que tal direito foi utilizado como oposição à ocupação exercida pela coletividade. A mais significativa delas é o julgamento proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0805059-42.2018.8.14.0000, que nos termos da decisão:

No que tange ao direito constitucional à moradia digna sustentada pelos agravantes, ressalta-se que a garantia não justifica a invasão e ocupação irregular de bens públicos. Extrai-se dos autos, que as famílias previamente cadastradas à época da desapropriação do terreno, ocorrida em 23/01/2009, foram beneficiadas com a concessão de auxílio-moradia após a desocupação até a entrega das chaves, conforme demonstra o auto de imissão de posse. Nesse viés, a invocação do princípio da dignidade humana não confere aos agravantes o direito subjetivo de ocuparem área pública, sem a necessária anuência do ente estatal. Isso porque, pelo que se observa, as obras irão beneficiar todas as famílias que foram remanejadas do local, o que abarca algumas pessoas que se encontram de forma clandestina no terreno, pois há informações de que existiram novas ocupações devido à demora da conclusão da obra, que, diga-se de passagem, não justifica a ocupação irregular. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Agravo de Instrumento nº 0805059-42.2018.8.14.0000. Agravante: Abias dos Santos Carvalho e outros. Agravado: Estado do Pará. Relator: Desembargador Roberto Gonçalves Moura. Belém, 3 de setembro de 2018)

De igual modo, no Processo nº 0066718-90.2015.8.14.0000, o direito à moradia não foi utilizado como forma de tutelar a ocupação. Assim como, a mesma argumentação foi também utilizada na decisão proferida no processo nº 0056732-15.2015.8.14.0000. A argumentação girou no sentido de que este direito social não é capaz de obstar a pretensão do autor:

Assim, não se mostra suficiente invocar direito constitucional à moradia, condição essencial à dignidade humana, função social da posse e propriedade, etc, porquanto surge imprescindível desconstituir ou fragilizar os fundamentos do direito do autor, fundamentado no art. 927 do CPC já referido.

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Agravo de Instrumento nº 0066718-90.2015.8.14.0000. Agravante: Luzinete Martins Pereira e Outros. Agravado: Município de Canaã dos Carajás. Relatora: Desembargadora Marineide Merabet. Belém, 01 de outubro de 2015)

Ressalta-se, também, a argumentação utilizada no Processo nº 00050702420138140051 em que novamente houve o embate entre o direito à moradia e o direito à propriedade privada. Mesmo que não houvesse o cumprimento da função social, o tribunal entendeu por não reconhecer o direito à moradia, mesmo que o imóvel não possuísse qualquer edificação, portanto, ocioso e descumpridor da função social da propriedade urbana:

No caso em apreço, observo que o apelado, autor da presente ação de reintegração de posse, comprovou, a meu ver, que detinha a posse anterior do bem, instruindo a peça inicial da ação com documentos comprobatórios, que indicam sua posse direta.

[...]

Vale dizer que, os apelantes não identificam a natureza de sua ocupação, sendo evidente a invasão, pois sua ocupação se deu de forma clandestina sem justo título ou boa-fé.

O fato do imóvel se encontrar sem edificações, não significa que estava abandonado, até porque tal presunção de desocupação do terreno, não torna justa a ocupação perpetrada sem justo título para ocupação.

Ademais o imóvel objeto da ação é um terreno vazio, motivo pelo qual o possuidor não se encontra no local diariamente

(BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Apelação Cível nº 00050702420138140051. Apelantes: Cristóvão de Almeida Batista e outros. Apelado: Moisés Feltran Angelo. Relatora: Gleide Pereira de Moura. Belém, 30 de outubro de 2018)

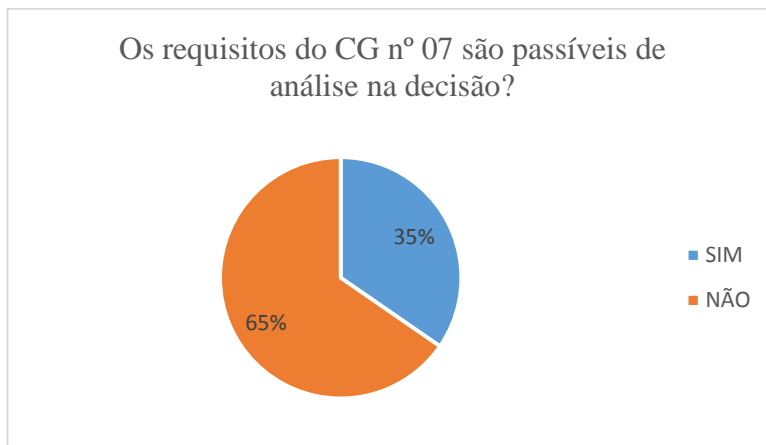
Assim, seguindo a mesma linha do resultado obtido em 1º grau, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará não aplica e nem faz menção expressa sobre o PIDESC, e nem sobre os Comentários Gerais nº 04 e nº 07. Em relação ao direito à moradia, tem-se um tribunal conservador, que não admite o reconhecimento do direito à moradia aos indivíduos moradores de ocupações irregulares, pois os consideram como invasores, pessoas que não merecem tutela jurisdicional por estarem à margem da lei, e que entende pela desnecessidade de averiguação

do cumprimento da função social da propriedade pelo autor para fins de deferimento de decisão em seu favor.

Contudo, da mesma forma como foi feita em relação às decisões do juízo *a quo*, buscou-se investigar se o TJPA se preocupa em utilizar as diretrizes previstas no CG nº 07, mesmo que de forma implícita, quando determinava ou mantinha as liminares deferias. Primeiramente, buscou-se dividir as decisões entre aquelas passíveis de serem aplicáveis os requisitos, em detrimento daquelas em que o tribunal revogou ou não concedeu a liminar, tendo em vista que estas não apresentam qualquer tipo de ameaça de remoção.

Assim, tem-se que em 9 decisões os requisitos não foram aplicados, pois não houve qualquer determinação de remoção, em face de 17 decisões, em que houve a análise da presença dos requisitos.

Gráfico 16 Percentual de decisões nas quais houve análise do CG nº 07



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Em relação ao primeiro parâmetro de análise, qual seja, se houve a identificação de todos os ocupantes, tem-se que em 14 das decisões analisadas houve a identificação dos ocupantes, o que representa 82% do total, em detrimento de apenas 3 das decisões em que não houve qualquer tipo de identificação, representando 18%.

Gráfico 17 Porcentagem de decisões em que houve a identificação dos ocupantes



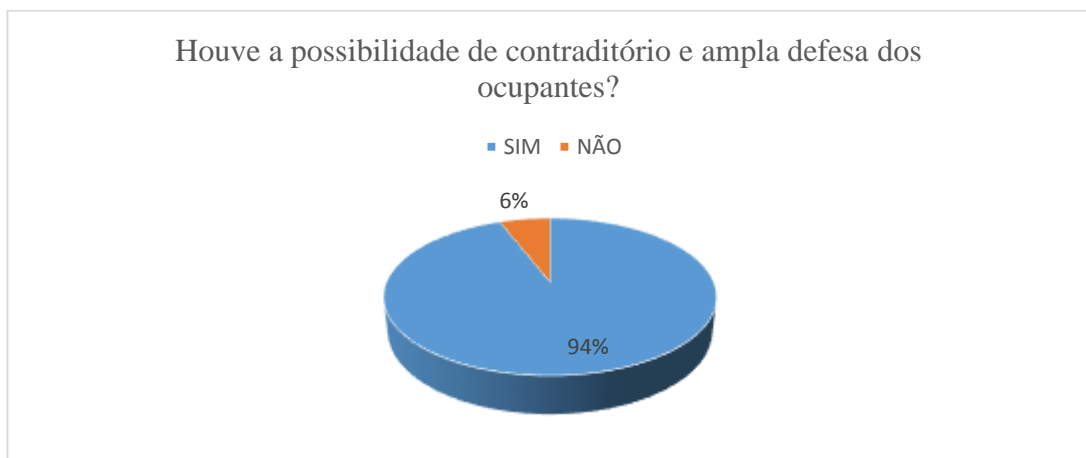
Fonte: Protocolo de Pesquisa

Assim, diferentemente do que foi observado em 1º grau, há um maior número de identificações dos ocupantes da área. Isto decorre do fato de que, para poderem recorrer, os mesmos são intimados e, assim, passam a integrar a lide.

Ressalta-se que no processo nº 0000409-07.1986.8.14.0028, houve uma diferenciação entre os ocupantes originais e os que passaram a ocupar após o decurso do processo. Para aqueles, houve a determinação que fossem aplicados os efeitos da decisão, ou seja, que fossem retirados compulsoriamente dos imóveis que residem. Esta decisão reforça o estigma verificado em 1º grau, já que, como são “invasores”, precisam ser retirados, sob a argumentação de que o ordenamento jurídico não pode tutelar condutas que, em tese, estão à margem da lei.

Em relação ao segundo parâmetro de análise, qual seja, se houve a possibilidade de contraditório e ampla defesa dos ocupantes, tem-se um resultado satisfatório. Das 17 decisões analisadas, em 16 delas houve a possibilidade da manifestação do direito de defesa dos envolvidos, em detrimento de apenas 1 decisão nas quais eles não foram ouvidos, pois não haviam sido identificados.

Gráfico 18 Percentual em que o contraditório e a ampla defesa foram oportunizados



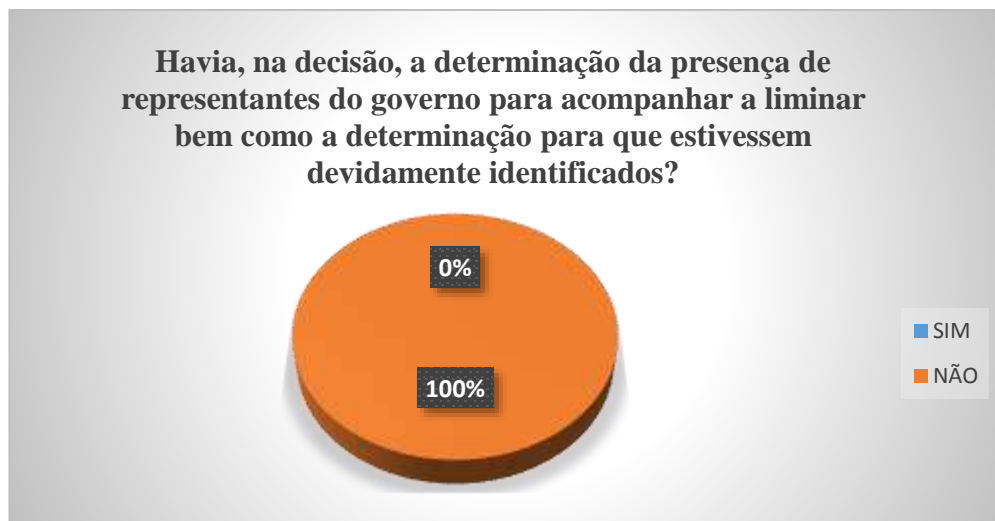
Fonte: Protocolo de Pesquisa

Este resultado decorre de alguns fatores. O primeiro deles é que quando a decisão é proferida em 1º grau, os ocupantes são notificados acerca do conteúdo decisório, para oportuniza-los a interposição de recursos. Assim, muitas das decisões analisadas, quem recorriam eram os ocupantes, podendo, nesse momento, apresentar as suas versões acerca dos fatos narrados pelo suposto proprietário. Um segundo motivo para o resultado apresentado é que antes da apreciação do recurso, se os ocupantes não são os agravantes ou os apelantes, é

oportunizado a eles a possibilidade de apresentação de contrarrazões, o que também representa uma oportunidade de manifestação do seu direito de defesa.

Em relação ao terceiro quesito, se havia, na decisão, a determinação da presença de representantes do governo para acompanhar a liminar bem como a determinação para que estivessem devidamente identificados, tem-se, tal como ocorreu em 1º grau, a não aplicação da determinação. Assim, em nenhuma das decisões analisadas, houve a reforma da decisão com o intuito de reconhecer a necessidade de um representante governamental para acompanhar a retirada dos envolvidos

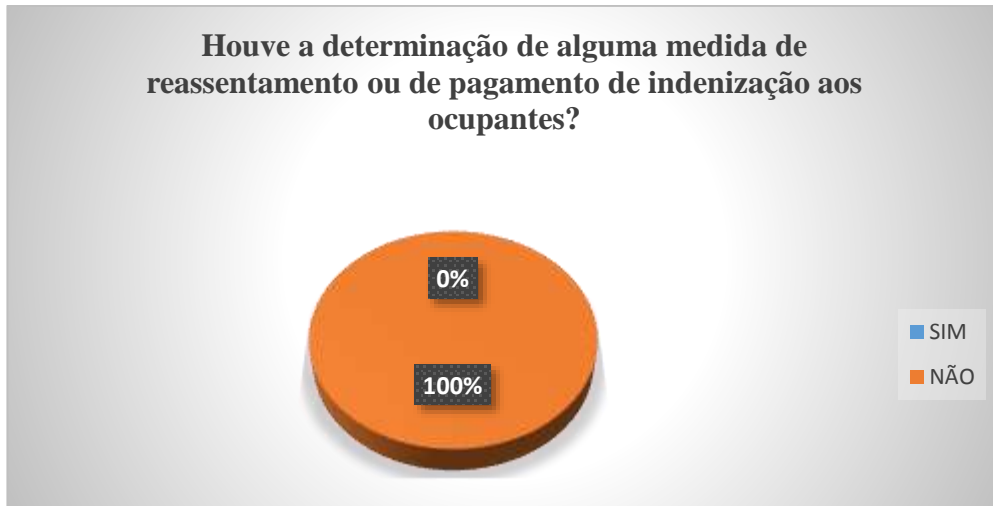
Gráfico 19 Porcentagem de decisões de 2º grau que determinavam a presença de representantes governamentais



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Em relação ao quarto requisito defendido pelo CG nº 07, ou seja, se houve a determinação de alguma medida de reassentamento ou de pagamento de indenização aos ocupantes, nenhuma das decisões preocupou-se em realocar os envolvidos ou determinar a indenização pelas benfeitorias e acessões realizadas, obtendo o mesmo resultado observado no juízo a quo.

Gráfico 20 Percentual de decisões em que houve a determinação do pagamento de indenização ou reassentamento dos ocupantes

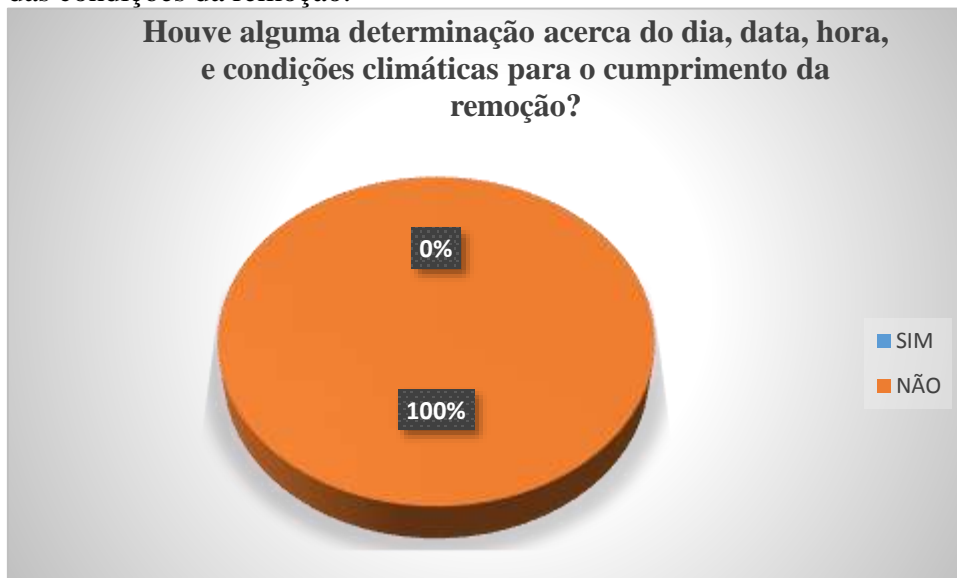


Fonte: Protocolo de Pesquisa

Ressalta-se que na análise do Agravo de Instrumento nº 0094805-56.2015.8.14.0000, o juízo *ad quem*, apesar de instado a se manifestar, entendeu que o pedido de danos morais e materiais requeridos pelos ocupantes deveria ser apreciado em sede de 1º grau.

Por fim, o último quesito analisado refere-se à determinação acerca das condições climáticas, em relação à definição da data, hora, e dia para efetivação da remoção. Como o observado no juízo de piso, não houve a aplicação desta determinação, por parte do TJPA, nem houve qualquer tipo de determinação de reforma, no sentido de aplicar tal quesito.

Gráfico 21 Percentual de decisões do 2º grau do TJPA em que houve a determinação das condições da remoção.



Fonte: Protocolo de Pesquisa

Diante do exposto, nota-se que, em conformidade ao resultado obtido em 1º grau, o juízo *ad quem* não aplica de forma expressa o PIDESC, seus respectivos comentários gerais nº 04 e nº 07. Assim, de igual modo, o direito à moradia adequada não é aplicado no âmbito do TJPA, o que levou a necessidade de analisar o direito à moradia sem qualquer adjetificação, e mesmo assim, a sua aplicabilidade é precária, no sentido de que poucas são as decisões que o citam, menores ainda são os julgados que o utilizam de modo satisfatório.

Como dito, os requisitos previstos no CG nº 07, de forma não surpreendente, tampouco são utilizados. Com exceção dos requisitos acerca da identificação dos ocupantes e da possibilidade de apresentar o contraditório e a ampla defesa, os demais requisitos são relegados a normas internacionais sem nenhuma eficácia no âmbito interno.

5 CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho, constatou-se que o direito à moradia é um direito social, constitucionalmente previsto como direito fundamental, expressamente previsto no art. 6 da CF, e internacionalmente reconhecido como direito humano, notadamente pela previsão no PIDESC, estando intrinsecamente relacionado à dignidade da pessoa humana.

Em decorrência disto, apresentou-se a ideia de que o direito à moradia não pode ser analisado de forma restrita, que o concebe apenas como ter um abrigo. O direito social à moradia deve ser reconhecido a partir de um conjunto de fatores que formam o chamado direito à moradia adequada, dentre os quais se destaca, principalmente, a tutela da segurança jurídica da posse, que veda a prática de despejos forçados.

Assim, o direito à moradia é reconhecido a todos aqueles que ocupam um lugar no espaço com o intuito de morar, independente se exercem posse de boa ou de má fé, posse justa ou injusta. Contudo, este direito social é constantemente negado no contexto de conflitos fundiários urbanos envolvendo núcleos urbanos informais, aos quais é imposta a prática dos despejos forçados.

Desta forma, foi possível também constatar que a prática de despejos forçados é *prima facie* incompatível com os direitos humanos. Ou seja, *a priori*, o ordenamento jurídico veda a retirada compulsória dos indivíduos do lugar onde habitam. Contudo, tal prática pode ser justificada em determinadas situações, mas mesmo que venha a ser efetivada, não pode resultar em desabrigo para os envolvidos. Isto porque o direito à moradia possui um núcleo mínimo que precisa ser resguardado, não podendo a prática de despejos forçados resultar em completa ausência de moradia aos envolvidos.

Entretanto, na prática, não foi este o observado. Nota-se que o Judiciário, visto como o último guardião, a última esperança para a efetivação dos direitos humanos sociais, tendo em vista a ausência de políticas públicas capazes de efetivar tais direito, como o direito à moradia, quando instado a se manifestar, acaba por negar o direito à moradia aos núcleos urbanos informais, reforçando a situação de violação que se encontra grande parcela da população.

A partir das decisões objeto da pesquisa, constatou-se que o Judiciário paraense vem, reiteradamente, negando a aplicabilidade do direito à moradia. Percebeu-se que em nenhuma das decisões analisadas, quer seja em 1º ou em 2º grau, houve a aplicação expressa do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e tampouco de seus Comentários Gerais nº 04 e nº 07.

De igual modo, o direito à moradia adequada não é reconhecido, sendo constatado apenas a aplicação do direito à moradia de forma genérica. E mesmo com o uso do direito na fundamentação da decisão, essas ainda representam a minoria do total analisado. Ainda assim, em muitas delas o direito à moradia não foi reconhecido em seu caráter defensivo, negando-lhe completamente a aplicação no caso concreto.

Em relação aos requisitos previstos no CG nº 07 e selecionados para a análise, a identificação dos ocupantes ainda é bastante negligenciada, tem-se a sua subutilização nas decisões. Percebe-se que a maioria deles é negligenciado, sequer são mencionados, como é o caso dos requisitos acerca da determinação da presença dos representantes governamentais e da determinação acerca das condições da remoção.

O parâmetro que determinava a possibilidade de indenização ou reassentamento dos envolvidos também não é utilizado. No que diz respeito ao reassentamento, nenhuma das decisões que determinaram a remoção se preocupou com o destino dos ocupantes, sem prever qualquer tipo de medida de realocação de forma a mitigar os danos sociais envolvidos. O direito à indenização, por sua vez, também não é aplicado, mas, por diversas vezes foi expressamente negado.

Em relação à identificação dos ocupantes e a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa encontrou-se disparidades entre o 1º e o 2º grau. Isto porque, no juízo de piso, as remoções são determinadas, na maioria das vezes, por meio de medidas liminares sem que haja a oitiva e sequer a identificação dos ocupantes, o que prejudica o exercício do direito de defesa.

Ressalta-se que a metodologia empreendida no presente trabalho apresenta limitações, notadamente a ausência de buscadores jurisprudências capazes de demonstrar as decisões proferidas em 1º grau, bem como buscadores eficazes para mostrar a totalidade de decisões proferidas no âmbito do segundo grau no período eleito. De igual modo, outra dificuldade apresentada é a ausência de uniformização nas palavras-chave no mesmo tipo de ação, o que dificulta a obtenção de decisões com o mesmo tipo de fundamento.

Tais dificuldades, contudo, não impedem que futuros trabalhos de complementação sejam realizados, com o intuito de verificar quais os fundamentos utilizados para negar o direito à moradia àqueles que habitam em ocupações irregulares.

Assim, não se defende que o direito à moradia tenha caráter absoluto, devendo prevalecer em toda e qualquer situação. O que se busca é o reconhecimento de que o direito à moradia não deve ser analisado em sua forma mais simplista, ou seja, aquela que garante ou não a posse do imóvel que está sendo discutido na ação judicial.

Este direito social garante aos indivíduos que estão tendo suas posses questionadas o direito que seus processos sejam analisados à luz do que dispõe o regramento internacional, e se caso não for entendida a possibilidade de permanecer no lugar onde habitam, à luz do que dispõe a legislação nacional e internacional, deve ser garantida aos ocupantes uma análise processual com a finalidade de seu remanejamento e da proteção da sua incolumidade física e psíquica.

Desta forma, é também componente do direito à moradia uma análise processual que sigam os parâmetros dispostos no CG nº 07. Assim, o Judiciário paraense viola o direito à moradia duas vezes: ao não reconhecê-lo expressamente, e ao não seguir os ditames previstos na legislação internacional para os casos em que se precise efetivar os despejos forçados. Assim, procura-se que o Judiciário, mesmo que não reconheça o direito à moradia em sua forma de determinar a permanência dos ocupantes, que, ao menos, admita esta segunda acepção do direito à moradia.

Isto porque deve-se respeitar um núcleo duro do direito à moradia, o qual afirma que toda pessoa deve ter um local onde residir, sendo esta uma das necessidades mais básicas humanas. Assim, o ato de remoção puro e simples acaba gerando um ciclo vicioso, na medida que a retirada das pessoas sem que haja nenhuma medida de reassentamento, de modo a tutelar este núcleo intangível do direito à moradia, acaba por gerar novas outras ocupações irregulares, perpetuando a situação de conflito, mas deslocando-a espacialmente.

Desta forma, percebe-se que as ocupações não são uma escolha, e sim uma necessidade de efetivação do direito à moradia. Assim, os “invasores”, como são comumente tratados pelo Judiciário, diante da precária condição financeira e de uma completa ausência de políticas públicas estatais efetivas, não possuem escolha, sendo a ocupação e a moradia informal as únicas formas de satisfazer a sua necessidade humana de habitação.

Diante do exposto, é possível observar um preocupante distanciamento entre o tratamento constitucional dispensado ao direito à moradia e a práxis dos juízes e do tribunal paraenses, que, a despeito de um reconhecimento genérico da fundamentalidade do direito, costuma relativizá-lo ou ainda negá-lo nas decisões envolvendo conflitos entre a propriedade (ainda que despida do cumprimento de sua função social) e a posse, com a determinação reiterada de despejos forçados, e com o agravante da inobservância, nas decisões, das normas estabelecidas no PIDESC.

Assim, com o presente trabalho, buscou-se analisar o posicionamento do Judiciário paraense em relação ao reconhecimento do direito à moradia, tendo em vista a fundamentalidade de tal direito, comprovando a inobservância por parte deste tribunal em

relação à normatividade internacional, notadamente, o Pacto Internacional dos direitos Econômicos, sociais e Culturais, e o CG nº 04 e nº 07.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista de Direito GV**, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, v. 7, n. 2, jul./dez., 2011, p. 391-415.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal de 1988. Brasília

_____. Lei nº 12.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, 2017

_____. Lei nº 13.105, de 17 de março de 2015. **Brasília**.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992

_____. Lei nº 8245, de 18 de outubro de 1991.

BRASILEIRO, Associação dos Magistrados. **Seminário “Direitos Humanos e Prevenção de Despejos”**. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/seminario-direitos-humanos-e-prevencao-de-despejos/>>. Acesso em: 09 de maio de 2019

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 10010, de 2018.

CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade: A luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE 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. Brasília

DIREITOS, Terra de. **Seminário “Direitos Humanos e Prevenção de Despejos Forçados”**. 2006. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/seminario-direitos-humanos-e-prevencao-de-despejos-forcados/561>>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Despejos Forçados no Brasil é tema de Seminário Nacional, neste dia 12**. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/despejos-forcados-no-brasil-e-tema-de-seminario-nacional-neste-dia-12/554>>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

DESPEJOS, Tribunal Internacional de. **O que é o Tribunal Internacional de Despejos**. Disponível em: <[https://por.tribunal-
evictions.org/tribunal_internacional_dos_despejos/sobre_nos/o_que_e_o_tribunal_internacion
al_de_despejos](https://por.tribunal-evictions.org/tribunal_internacional_dos_despejos/sobre_nos/o_que_e_o_tribunal_internacional_de_despejos)>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Casos e Recomendações**. Brasil: Terra de Direitos, 2018. Disponível em: <<https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/publicacao-TID%281%29.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2019.

FONTANELLA, Gabriela Soutier. **O Direito Fundamental à Moradia e os Despejos Forçados**. 2015. 91 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Os conflitos coletivos pela posse de imóveis no novo CPC**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/novo-cpc/os-conflitos-coletivos-pela-posse-de-imoveis-no-novo-cpc-04072016>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

JUSTIÇA, Conselho Nacional de. **STJ exige observância de princípios humanitários para despejos e remoções**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84392-stj-exige-observancia-de-principios-humanitarios-da-onu-para-despejos-e-remocoes-2>>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

KOTHARI, Miloon. **Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**: Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Naciones Unidas: Consejo Económico y Social, 2001.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil**: Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

MENDES, Alexandre Mendes Fabiano; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. O papel da imprensa e da prefeitura do rio na formação de uma nova ordem para a cidade: a "quebra do tabu das remoções". **Cadernos de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. III, Lumen Juris: 2016.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MULLER, Cristiano. Os conflitos fundiários urbanos no Brasil desde uma perspectiva crítica dos direitos humanos. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à Moradia Adequada**: O que é, para quem é, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 161 - 182.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral nº 4: artigo 11º, número 1: (relativo ao direito a alojamento adequado). In: JUSTIÇA, Provedoria dos Direitos Humanos e (Comp.). **COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**. Timor-leste: Undp, 2009. p. 110-115.

_____. Comentário Geral nº 7: artigo 11º, número 1 (o direito a um alojamento adequado: desalojamentos forçados) In: JUSTIÇA, Provedoria dos Direitos Humanos e (Comp.). **COMPILAÇÃO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**. Timor-leste: Undp, 2009. p. 116-120

_____. **Nova Agenda Urbana**, 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>>. Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**, set. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, 10 de dezembro de 1948. Disponível em:< <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dezembro de 1976. Disponível em : <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf > Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, 16 de dezembro de 1976. Disponível em < <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**, 21 de dezembro de 1965. Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/legislacao/legislacao-docs/quilombola/convencao.pdf>> Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Convenção sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres**, 3 de setembro de 1981. Disponível em < <http://plataformamulheres.org.pt/docs/PPDM-CEDAW-pt.pdf>> Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Convenção Internacional sobre os direitos da criança**, 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>> Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros das suas famílias**, 18 de dezembro de 1988 Disponível em < <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>> Acesso em: 27 de março de 2019

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao> Acesso em: 27 de março de 2019

OSORIO, Leticia Marques. O direito à Moradia como Direito Humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito à Moradia Adequada: O que é, para quem é, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68.

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca. Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p.106-120, jul./dez. 2015.

PORTUGAL. Comissão Nacional Para as Comemorações do 50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos. (Org.). **A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos: Ficha Informativa nº 25**. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado Procuradoria-geral da República, 2005

ROLNIK, Raquel (Org.). **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** [s.l]: Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo (Org.). **Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 687.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas anotações a Respeito do Conteúdo e Possível Eficácia do Direito à Moradia na Constituição de 1988. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 5, n. 3, p.107-141, Dez 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivado**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

URBANA, Fórum Nacional da Reforma. **Quem Somos**. Disponível em: <<http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 01 abr. 2019.