



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**VII CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS**

**DEFENSORIA PÚBLICA: PASSAPORTE ESSENCIAL À  
CIDADANIA**

**MEDIAÇÃO E MONITORAMENTO DE CONFLITOS**  
**POSSESSÓRIOS NO RIO DE JANEIRO**

**CATEGORIA:**

**PROPONENTES: Defensores Públicos Maria Lucia de Pontes;  
Alexandre Fabiano Mendes; Eliete Silva Jardim e Adriana Britto  
(Defensores Públicos do Núcleo de Terras e Habitação)**

**Rio de Janeiro**

**Setembro de 2009**

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### I) DESCRIÇÃO OBJETIVA:

#### I.1) CRIAÇÃO DA COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SEGURANÇA DA POSSE

Em julho de 2008, através da resolução nº 453, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro criou a **Coordenadoria de Regularização Fundiária e Segurança da Posse**, reunindo os já existentes Núcleo de Loteamentos e Núcleo de Terras e Habitação.

O objetivo geral da implementação da Coordenadoria é permitir a ampliação, a especialização e o aprimoramento da atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no atendimento jurídico, amplo e gratuito, aos assentamentos precários, incluindo as habitações subnormais, e loteamentos irregulares ou clandestinos existentes no Estado do Rio de Janeiro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Com relação aos objetivos específicos, podemos citar: a) **Coordenar as atividades** promovidas pelos núcleos de terras e habitação e loteamentos, em especial quando relativas a **conflitos possessórios** e ações de usucapião que tenham ampla repercussão coletiva; b) **Aproximar os núcleos de terras e habitação e loteamentos das comunidades atendidas** por estes órgãos de atuação, buscando dar conhecimento à sociedade civil das atividades desenvolvidas no âmbito da Coordenadoria; c) **Promover reuniões institucionais com os demais atores envolvidos na defesa da segurança da posse** e na regularização fundiária (Ministério Público, Poder Judiciário, Cartórios de Registro, ONGs, Movimentos Sociais, etc.); d) **Promover a inserção da Defensoria Pública nos debates, pesquisas e formulação de políticas públicas** relacionadas ao direito à moradia, colocando em discussão as experiências advindas da atuação dos núcleos; e) **Monitorar os despejos executados de forma ilegal, buscando uma intervenção que envolva todos os atores responsáveis pela proteção do direito à moradia**; f) **Adequar as petições desenvolvidas pelos núcleos coordenados às normas e diretrizes**



## **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Nesse sentido, dentre outras atribuições, a Coordenadoria passou a organizar o trabalho do Núcleo de Terras e Habitação na defesa jurídica da posse de seus assistidos, em casos de despejos coletivos, reintegração ou qualquer outro tipo de conflito que envolva a posse e a moradia de pessoas abrangidas por seu âmbito de atuação. Nesse âmbito, iniciou-se o trabalho de monitoramento e mediação dos conflitos possessórios, com ênfase no cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais relativas aos chamados “despejos forçados”.

O trabalho de Monitoramento e Mediação de Conflitos Possessórios é realizado quando, sob qualquer fundamento (ordem judicial, exercício do poder de polícia, violência direta de proprietários, ação de grupos armados etc.), o direito à segurança da posse de uma coletividade e os direitos humanos correlatos (vida, saúde, integridade física) podem ser atingidos.

### **I) DESCRIÇÃO METODOLÓGICA**

A metodologia pode ser apresentada da seguinte forma: a) Os parâmetros normativos de atuação; b) As estratégias de atuação judicial e extra-judicial;

### **II.1) PARÂMETROS NORMATIVOS DE ATUAÇÃO**

O monitoramento e a medição dos conflitos possessórios são realizados com fundamento nos marcos constitucionais e legais existentes, em especial no reconhecimento da eficácia positiva e negativa do direito à moradia (art.6º, CF), da função social da propriedade e da posse (art. 5º, inciso XXII), dos princípios e objetivos constitucionais da política urbana (art.182, CF) e dos princípios, objetivos, direitos e instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e do Código Civil.

---

**internacionais destinadas à proteção do direito à moradia adequada;** g) Coordenar a atuação dos núcleos nos convênios, termos de cooperação técnica e parcerias estabelecidas.

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Assim, a atuação do NTH-DP assume como premissa: a) o caráter justiciável do direito à moradia (oponível ao Estado e Município) em sua dimensão fundamental, em especial no que tange aos “sem teto”; b) o reconhecimento normativo da teoria social da posse e a relativização do caráter absoluto da propriedade; c) o princípio do desenvolvimento pleno da função social da cidade; d) o primado da regularização fundiária e da proteção integral à posse.

Com relação ao direito internacional, a atuação está pautada nos inúmeros documentos internacionais que tratam da matéria, em especial a **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (1948)<sup>2</sup> e o **Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais** (1966)<sup>3</sup>.

Na década de 90 foi realizado um valioso esforço com relação à especificação do que estaria abrangido no conceito de moradia adequada. Nesse sentido, foi editado o comentário geral nº 4 do **Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, que se tornou o principal instrumento de interpretação do direito à moradia adequada.

Segundo o Comentário do Comitê das Nações Unidas, o primeiro elemento fundamental do direito à moradia, diretamente ligado às finalidades da Coordenadoria é a **segurança jurídica da posse**, garantida através da seguinte redação: “todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamento e outras ameaças”.

Outro Comentário do Comitê extremamente relevante é o nº 07, que trata somente dos despejos forçados, demonstrando a preocupação internacional com essa violação ao direito à moradia.

Nele, os compromissos adotados no Comentário nº 04 são reafirmados, incluindo recomendação expressa aos Estados signatários para que tomem “todas as

---

<sup>2</sup> O Brasil ratificou a declaração em 10.12.1948

<sup>3</sup> O Brasil ratificou o Pacto em 24.04.1992



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

medidas necessárias” para que não haja nenhuma violação ao direito de moradia adequada, em especial através de despejos ilegais, estabelecendo uma série de exigências para que seja observado um devido processo legal pautado nas normas de direitos humanos<sup>4</sup>.

O Comentário nº 07, portanto, é amplo em disponibilizar e garantir uma série de recomendações e normas a serem obedecidas pelas autoridades envolvidas com relação às execuções de despejo e aos despejos ilegais. Para efetivar os direitos e recomendações enunciadas em âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas tem procurado estabelecer metas e compromisso entre os seus países membros.

Em 1996, o governo brasileiro assumiu compromissos internacionais durante a **Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat 02**, realizada na cidade de Istambul, Turquia. A **Agenda Habitat** é o documento aprovado por consenso pelos países participantes daquela Conferência, pelo qual todos se comprometem a implementar os resultados do seu **Plano Global de Ação**, sendo que na mesma oportunidade os países manifestaram politicamente suas intenções na Declaração de Istambul.

Para implementar a Agenda do Habitat, a ONU lançou, em 1999, a **Campanha das Nações Unidas pela Segurança da Posse**. De acordo com a campanha:

---

<sup>4</sup> O Comentário enfatiza a importância do devido processo legal em casos de despejo legal, principalmente pelo número de direitos fundamentais envolvidos. O Comitê expressamente afirma que considera que o procedimento adequado aos litígios relativos à moradia envolve: a) uma oportunidade de **consulta** para ouvir todos os envolvidos; b) **prévia e adequada intimação** para todas as pessoas, informando a data agendada para o despejo; c) **informação sobre o despejo proposto** e, quando cabível, sobre a futura utilização da terra; d) especialmente onde há grupos de pessoas envolvidas, a **presença de autoridades governamentais** ou de seus representantes para presenciar o desalijo; e) a **identificação de todos que executarão** o despejo; f) **os despejos não poderão ocorrer à noite**, ou com o tempo desfavorável, a não ser que todos concordem; g) **previsão auxílio médico para os doentes**; h) **previsão de auxílio para os necessitados**, sob responsabilidade das autoridades judiciárias.



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“A segurança da posse advém do fato de que o direito ao acesso e uso da terra e propriedade é subscrito por um conjunto de regras e que esse direito pode ser protegido juridicamente. A posse pode ser afetada por diversas formas, dependendo do arcabouço constitucional e legal, das normas sociais, dos valores culturais e, de alguma maneira, da preferência individual. Em resumo, uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em situações excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente.”

Portanto, é possível identificar uma série de avanços legislativos e políticos com relação ao direito à segurança da posse. A Coordenadoria de Regularização Fundiária e Segurança da Posse busca constituir um mecanismo institucional de concretização desses avanços e avaliação do poder público com relação ao cumprimento dos compromissos adotados pelo Brasil, tanto no plano interno como externo.

O Trabalho de Monitoramento e Mediação de Conflitos Possessórios se insere nesse contexto específico e no contexto amplo de proteção integral dos direitos humanos.

### **II.2) AS ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO:**

Podemos resumir as estratégias de atuação em dois grandes grupos:

- a) Estratégias de manutenção dos assistidos em suas moradias originais ou de garantia do acesso à moradia alternativa (realocação, reassentamento, aluguel social etc.).

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

- b) Relatórios extra-judiciais para a garantia da preservação dos direitos humanos quando o procedimento de desocupação é marcado pela violência e pela violação de uma série de direitos, em especial aqueles relacionados à vida e a integridade física dos assistidos.

Com relação à primeira estratégia, o NTH atua na defesa jurídica dos assistidos utilizando de todos os meios admitidos pelo direito, desde ações possessórias e recursos processuais, até ações condenatórias ajuizadas contra o Poder Público.

É comum o NTH-DP tomar conhecimento da realização de despejo forçado quando já há decisão liminar de reintegração de posse ou tutela antecipada em ação reivindicatória. Isso acontece porque a maioria das decisões ocorrem com o chamado “contraditório diferido”, sem oitiva da parte contrária. Nesses casos, a primeira atuação jurídica consiste na realização de recurso de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo para impedir a realização da ordem judicial de primeira instância.

Nesse tópico, infelizmente constatamos que, não raro, o juízo *a quo* defere a liminar sem observar os requisitos autorizadores da medida, permitindo reintegração de posse em casos de posse velha ou de total ausência de cumprimento da função social da posse pelo proprietário, em repetidos casos de abandono de imóveis. Dessa forma, o recurso de agravo, na maioria das vezes interposto no plantão noturno, se revela como medida essencial para a proteção possessória dos assistidos.

Com a eventual suspensão da ordem de desocupação, passe-se para fase de defesa jurídica, em que se busca também a mediação do conflito com relação ao autor da ação judicial. Frise-se que a mediação tem se mostrado viável em ações dos entes federativos para retomada de bens públicos, garantido-se a realocação dos moradores para outras moradias, se for o caso.

Contudo, nem sempre a mediação é possível, fazendo-se necessário a utilização de outras medidas judiciais. Nesse sentido, tratando-se de assistidos em estado de

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

miserabilidade e quando a desocupação é inevitável, o NTH-DP passou a ajuizar Ações Civis Públicas contra o Estado e o Município para condená-los a integrar as famílias em programas habitacionais ou a pagar um “aluguel social provisório”, garantindo uma alternativa real de habitação.

Caso o Poder Judiciário defira a liminar, o NTH atua para que o desalijo só ocorra em momento posterior à efetivação da decisão, possibilitando inclusive a saída pacífica dos moradores no imóvel a ser reintegrado. Essa estratégia teve considerável sucesso no caso da Av. Rodrigues Alves, 143 e também foi utilizada no caso da As. Mem de Sá, 234.

No caso da Av. Rodrigues Alves, 143, havia intensa resistência por parte das 70 (setenta) famílias atingidas para o cumprimento da decisão judicial, decerto porque não possuíam qualquer alternativa de moradia além da ocupação do prédio abandonado em que viviam.

Com o deferimento da liminar na ACP, foi possível não somente a suspensão do despejo por 30 dias, mas também o oferecimento de alternativa habitacional aos assistidos, que desocuparam pacificamente o local, evitando eventual confronto com a polícia e a transferência dos bens para depósito público.

Outras medidas jurídicas importantes realizadas pelo NTH-DP ocorrem no exercício do poder de polícia pela administração pública, em especial em demolições de prédios irregulares e na interdição de imóveis supostamente sem condições de habitabilidade. Infelizmente, constatamos que, não raro, há abuso do poder de polícia e retirada sumária dos assistidos de suas moradias, sem garantia do devido processo legal.

Nesse sentido, o NTH-DP instaurou procedimento administrativo de instrução para apurar violações do chamado “choque de ordem” promovido pelo Município do Rio de Janeiro. Nesse procedimento, reunimos dados, informações e fatos que culminaram no ajuizamento de algumas ações judiciais visando a proteção possessória

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266





## **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

dos assistidos, além de enviar informações para outras instituições, como a “CPI da violência urbana” que ocorre no âmbito do poder legislativo estadual.

A judicialização do poder de polícia, quando este interfere em direitos fundamentais, como o direito à moradia, tem tido resultados satisfatórios, proporcionado ao assistidos as garantias inerentes ao devido processo legal.

No que tange à segunda estratégia, o NTH-DP iniciou um trabalho de elaboração de relatórios descrevendo os procedimentos de despejo forçado, apontando eventuais ilegalidades e danos causados aos assistidos. O primeiro relatório foi elaborado na ocasião da violenta reintegração de posse realizada na Av. Mem de Sá, 234.

Neste caso, a liminar obtida na ACP foi suspensa pelo desembargador relator, dificultando a saída voluntária dos moradores que não possuíam outro local para exercer o direito à moradia. Os moradores resolveram, então, permanecer no imóvel para tentar negociar com o proprietário (no caso, o Instituto Nacional de Segurança Social – INSS).

O NTH-DP foi ao local para tentar realizar a mediação e pacificar o conflito, representado juridicamente os moradores. Ocorre que, o oficial de justiça e a força policial presente não permitiram um tempo hábil para a mediação e decidiram realizar a desocupação de forma forçada, acionando, inclusive, o Batalhão de Choque da Polícia Militar.

Então, o NTH-DP elaborou um relatório especificando as violações ocorridas, propondo medidas urgentes a serem tomadas e enviando-o para diversas instituições e entidades com interesse na matéria. A partir desse caso, o NTH-DP passou a adotar a estratégia dos relatórios para todos os casos em que a desocupação é realizada de forma forçada.

Cabe ressaltar que a Coordenadoria está participando do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos, no âmbito do

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conselho Nacional de Justiça, onde serão levadas as experiências e as recomendações para casos de despejos forçados da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

### **II) BENEFÍCIOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS**

A partir do trabalho de Monitoramento e Mediação de Conflitos Possessórios a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro logrou os seguintes benefícios institucionais:

- a) Criação de um mecanismo institucional para efetivação dos princípios, diretrizes e direitos relativos à moradia adequada e à segurança da posse, em especial para cumprimento das resoluções da Comissão das Nações Unidas (resoluções 04 e 07) subscritas pelo Brasil;
  
- b) Pacificação dos conflitos urbanos com atuações não só no Poder Judiciário, mas também *in loco*, ampliando o leque de ações da Defensoria Pública e criando um mecanismo de fiscalização das ordens judiciais e do exercício do poder de polícia que interfiram o direito à moradia e à segurança da posse.
  
- c) Presença da Defensoria Pública em audiências públicas, reuniões de discussão acadêmica e no Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de fomentar a proteção possessória a pacificação dos conflitos urbanos.

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

- d) Utilização dos instrumentos de tutela coletiva no âmbito administrativo (os procedimentos de instrução) e no âmbito judicial (nas ações civis públicas), fortalecendo a recém conquistada legitimidade processual da Defensoria Pública para atuação nos conflitos dessa natureza.

### I) RECURSOS ENVOLVIDOS

A Coordenadoria será formada, como já tivemos oportunidade de mencionar, pelos Núcleos de Terras e Habitação e de Loteamentos, que são considerados núcleos especializados para a promoção do direito à moradia adequada em **âmbito coletivo** no Rio de Janeiro. O trabalho descrito é desenvolvido pelo Núcleo de Terras e Habitação, sob orientação da Coordenadoria.

### IV.1) RECURSOS HUMANOS

- a) **um Defensor Público Coordenador**, a nomeado pelo Defensor Público Geral do Estado;
- b) **Defensores Públicos coordenados**, designados para atuarem no Núcleo de Terras e Habitação e no Núcleo de Loteamentos. Atualmente o Núcleo de Terras, responsável pelo trabalho descrito, possui 04 (quatro) defensores públicos.
- c) **Estagiários de direito**: Os estagiários de direito possuem a atribuição de auxiliar o Defensor Público na organização do material de trabalho, na elaboração das iniciais, no acompanhamento processual e demais atividades de apoio existentes no

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



## DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

trabalho de monitoramento dos despejos forçados. Atualmente, contamos com 12 (doze) estagiários de direito.

### **IV.2) RECURSOS FÍSICOS**

- a) **novas instalações:** a Defensoria Pública estará inaugurando em agosto do corrente ano uma nova sala na Rua México, 111, 205, Centro, Rio de Janeiro. O local possui uma área total de 120.53 m<sup>2</sup>, podendo acomodar cinco defensores públicos em gabinetes autônomos e dezoito estagiários, além de possuir uma sala de reunião e uma recepção com espaço para uma secretária.
  
- b) **novos equipamentos:** a Coordenadoria passou a contar com mobiliário alocado na nova sala e equipamentos de informática (18 computadores e três impressoras) doados pelo Ministério da Justiça, através de convênio firmado.

### **V- DOCUMENTOS ANEXADOS:**

- 1) Caso Av. Mem de Sá, 234, Centro:
  - Petição Inicial da Ação Civil Pública;
  - Relatório 01/2009 – Monitoramento de Despejos Forçados
  
- 2) Caso Av. Rodrigues Alves, 143, Zona Portuária
  - Petição Inicial da Ação Civil Pública;

Rua México, nº 111, sala 205, Centro, Rio de Janeiro

Tel.: (21) 2332-8266



**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

- Fotos

3) Procedimento de Instrução 01/2009

- Cópia da abertura do procedimento e demais ofícios

4) Cópia do convite para participar do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários e Urbanos, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.