



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Agravo de Instrumento Processo nº 2260644-66.2015.8.26.0000

Relator(a): MARCELO SEMER

Órgão Julgador: 10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Agrava a Defensoria Pública de decisão do juízo que deixou de determinar às partes da presente demanda que comprovassem os meios para a execução da ordem de remoção contra a comunidade, composta por dez mil pessoas (Vila Soma – Sumaré).

Alega que não foi convidada a participar de reuniões preparatórias, que não existe demonstração de meios para a remoção e tampouco foi determinado como será realizado o reassentamento das famílias – observando a presença de inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade agravada (como crianças em idade escolar e idosos).

Sustenta, enfim, que disposições internacionais pactuadas pelo Brasil impõem, como proteção ao direito à moradia adequada, normas para as remoções, cujo planejamento deve ter a participação de moradores, vedada a *deterioração de condições de vida das populações já vulneráveis*.

De fato, a decisão impugnada limitou-se a esclarecer que a *divisão de tarefas* quanto ao cumprimento da ordem de remoção já ficou estabelecida em audiência no ano de 2013, que expediu ofício à Secretaria de Segurança Pública para o planejamento da ação e que a Defensoria Pública pode e deve estar presente ao ato da remoção (fls. 39).

Não se vislumbra, *prima facie*, que o comando seja suficiente, todavia, para a proteção aos direitos humanos que toda ordem judicial deve assegurar, tanto mais esta com altíssima potencialidade lesiva.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exemplos de violações de direitos nesse momento não faltam na história recente.

A importância da garantia do direito à moradia não é mais questionado entre nós. Ainda que se pudesse vislumbrá-lo desde logo na extensão do art. 7º, IV, CF (moradia entre os gastos a serem cobertos pelo salário mínimo), ficou expresso na Constituição desde a Emenda 26/2000, que o incluiu no art. 6º entre os direitos sociais.

No âmbito internacional, em brevíssimo resumo, sua origem remonta à Declaração Universal dos Direitos Humanos, (ONU, 1948)¹ e, mais recentemente, vem explicitado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966 (Art. 11.1. *Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento*) - ratificado no Brasil pelo Decreto 591, de 6 de julho, de 1992².

Considerando a necessidade de proteger o direito à moradia adequada, no que pertine às remoções e despejos forçados, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vinculado à Organização das Nações Unidas (DESC/ONU), que serve como vetor hermenêutico para aclarar o alcance de obrigações jurídicas dos Estados-partes quanto aos direitos por ele enunciados (interpretação “autêntica”, portanto, e autorizada do PIDESC)³, estabeleceu parâmetros objetivos para seu cumprimento – inclusive em relação a ordens legais de desocupação.

¹ Art. 25. 1: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, **ao alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

² Para os marcos regulatórios aqui mencionados consulte: **Direito à Moradia**, de Sabrina Durigon Marques, Ed. Estúdio Editores, 2015; e **“Onde mora o direito à moradia?”**, de Julia Ávila Franzoni e Rosângela Luft *in* Direito Constitucional Brasileiro, v. 1, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais, Clemerson Martins Clève, (org). Ed. RT, 2014.

³ Como ensina Flávia Piovesan, o Comitê tem desenvolvido o conteúdo jurídico dos direitos sociais, realçando as obrigações jurídicas do Estado no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais: respeitar, proteger e implementar (**Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, Saraiva, 2015).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em seu Comentário Geral nº 7⁴, o Comitê consolida as orientações internacionais já pacificadas sobre despejos forçados, como a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos de 1976, que recomenda especial atenção ao fato de que *operações de evacuação só devem ser iniciadas quando as medidas de conservação e reabilitação não sejam viáveis e se adotem medidas de realocação*; a Estratégia Mundial de Moradia até o ano 2000 (aprovada na Assembleia Geral da ONU, pela Resolução 43/181), ressaltando a incumbência dos Estados-Partes de *proteger e melhorar as habitações, e não de prejudicá-las ou destruí-las*; Agenda Habitat, reafirmando a obrigação dos Estados de *quando os despejos sejam inevitáveis, tratar de encontrar soluções apropriadas*.

Em complementação, os incisos 15 e 16 destes Comentários impõem a *oportunidade de consultar as pessoas afetadas*, quando das remoções (item 15) e, sobretudo, que os *despejos não deem lugar a pessoas sem moradia ou expostas a violação de outros direitos humanos* (item 16).

Na dicção expressa do documento: *“Quando os afetados pelo despejo não disponham de recursos, o Estado Parte deverá adotar todas as medidas necessárias, na capacidade de seus recursos, para que se*

⁴ No 16º período de Sessões, 1997 (Texto integral em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

proporcione esta moradia, reassentamento ou acesso a terras produtivas”⁵.

Considerando as atas das reuniões do GAORP, que instruíram anteriores agravos e os próprios autos da Ação Civil Pública, observo que não houve óbices quanto à existência ou disponibilidade de recursos para a realocação: a Caixa Econômica Federal comprometeu-se a adquirir terreno (este ou outros) para a construção da moradia popular no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; os moradores ofereceram pagamento de aluguel temporário (com lastro em Fundo Estadual Garantidor) aos proprietários do terreno durante a construção. Ainda assim, por oposição, inicialmente, da Prefeitura Municipal de Sumaré (corrê nesta Ação Civil Pública), e, posteriormente, do Ministério Público (autor), o acerto não se firmou.

As obrigações alternativas, todavia, permanecem íntegras.

Como se vê, as normativas internacionais, que também nos são aplicáveis em decorrência da ratificação do pacto, situam as obrigações sobre o despejo forçado em dois momentos: a-) a decisão de fazer a remoção, em que a regra deve ser a excepcionalidade (apenas quando as medidas de

⁵ A propósito, sobre o Comentário Geral n. 7, anoto referências extraídas do Centro de Apoio Operacional Habitação e Urbanismo do MPPR:

“No que toca especificamente aos **despejos forçados**, o Comentário Geral n. 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, explicita que **os despejos não podem resultar em pessoas desabrigadas ou vulneráveis a violações de direitos humanos, incumbindo o Poder Público de garantir alternativa de moradia àqueles que sofrerem despejos, sejam ilegais ou em decorrência de remédios legais de proteção à posse ou propriedade de terceiros**. Se assim o é, mostra-se como atribuição do Ministério Público, como instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis:

1-) Zelar pela identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões dos Poderes Públicos que importem violação aos direitos humanos fundamentais das populações vulneráveis sujeitas à desocupação forçada dos locais onde exercem moradia;

2-) Acompanhar e intervir em qualquer demanda ou medida judicial ou extrajudicial relativa a conflitos fundiários e/ou possessórios que possam resultar em desabrigamento de pessoas vulneráveis, promovendo audiências entre as autoridades dos Poderes Públicos da União, Estado e Município, os titulares do domínio ou possuidores e os moradores ameaçados de despejo, zelando pela observância dos direitos humanos fundamentais dos moradores sujeitos à remoção compulsória, especialmente das crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e/ou economicamente pobres;

3-) Zelar para que os moradores sujeitos à desocupação forçada tenham seus direitos humanos fundamentais respeitados, e que os Poderes Públicos cumpram com seus deveres de assistência, cadastrando e alocando as famílias em alojamentos e abrigos adequados, respeitando-se os vínculos consolidados (relações culturais, sociais e econômicas com a territorialidade);

4-) Atuar como mediadores dos conflitos fundiários ou possessórios existentes, buscando solução conciliatória entre os envolvidos, visando garantir a paz social e evitar a prática de violência.

(<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

conservação não se mostrem viáveis) e b-) as medidas de realocação, contemporâneas ao cumprimento da ordem, como alternativas para evitar ou reduzir danos com a sua realização. É neste segundo que o processo se encontra.

Se o Estado tem a obrigação de *melhorar as habitações e não piorá-las*, e deve evitar, a todo custo, a colocação de pessoas sem moradia, *expostas a violações de outros direitos humanos*, e, enfim, quando inevitável a remoção, ainda assim deve *tratar de encontrar soluções apropriadas* a ele, é certo que não basta ao escorreito cumprimento da ordem a mera utilização de força policial para desalojar os moradores - sem qualquer proteção a seus bens ou local em que possam abrigar-se.

Nem mesmo a ordem urbanística, no caso a irregular ocupação do solo urbano pela ocupação, que motivou o ajuizamento desta ACP, pode justificar a colocação de três mil famílias em desabrigo. Isto porque, consoante já se afirmou em decisão anterior, o direito à moradia é componente indissociável do conceito de *cidade sustentável* (a teor do art. 2º, inciso I, da Lei 10.257/01, Estatuto das Cidades).

Por estes motivos, inclusive, prevê a normativa da ONU que os moradores sejam ouvidos sobre a organização da remoção – que não deve ser gerida apenas como um planejamento efetuado pela Polícia Militar.

A desocupação, assim, não pode ser efetuada de surpresa (é direito dos moradores de terem ciência de quando e como se fará), razão pela qual se aparenta, à primeira vista, ou seja, compatível com esse juízo de cognição sumária, justa a irresignação da Defensoria de que não vem tomando parte da organização da remoção.

Mesmo o despejo justificado, assinala o Comitê DESC ainda em seu Comentário Geral 7, *deve ser levado a cabo com estrito cumprimento das disposições pertinentes às normas internacionais de direitos humanos e respeitando os princípios da razão e da proporcionalidade.*

Embora a disposição seja dirigida, primariamente, a quem cumpre a ordem, em tudo convém a participação do juízo neste



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disciplinamento, máxime em relação à questão da proporcionalidade.

O tema já foi objeto de análise pelo STJ, em decisões recentes sobre situações análogas.

Do aresto trazido à colação pela agravante, se extrai a seguinte fundamentação:

“Não raro, porém, a despeito de toda normatização e dos preparo da digna Polícia Militar, tais medidas quando atingem avultada população – na espécie dos autos, trata-se de 30.000 (trinta mil) assentados - vêm desacompanhadas da atenção devida à dignidade da pessoa humana e, com indesejável frequência, geram atos de violência. Por essa razão, a Suprema Corte e o STJ, nos precedentes alhures mencionados, preconizam que o uso da força requisitada pelo Judiciário deve atender ao primado da proporcionalidade.

Constituído esse quadro, exsurge o interesse processual dos impetrantes, cujo pleito mandamental consiste em exigir, das autoridades apontadas na inicial, garantias de que a Diretriz 3.01.02/2011-CG será cumprida e medidas para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão expulsas. E a indeterminação do *modus operandi* a ser adotado no caso em tela consubstancia, ao menos em tese, prova pré-constituída do direito alegado” (ROMS 48316-MG, rel. min. Og Fernandes, julgado 17/09/2015).

Dele também se podem retirar excertos de outras decisões que menciona:

“No caso concreto, à sociedade, está demonstrado que o cumprimento da ordem judicial de imissão de posse, para satisfazer o interesse de uma empresa, será à custa de graves danos à esfera privada de milhares de pessoas, pois a área objeto do litígio encontra-se não mais ocupada por barracos de lona, mas por bairro inteiro, com mais de 1000 famílias residindo em casas de alvenaria. A desocupação da área, à força, não acabará bem, sendo muito provável a ocorrência de vítimas fatais. Uma ordem judicial não pode valer uma vida humana. Na ponderação entre a vida e a propriedade, a primeira deve se sobrepor” (Intervenção Federal 92-MT, rel. min. Fernando Gonçalves, julgado em 05/08/2009).

E ainda:

“(…)

4. A remoção das 190 pessoas que ocupam o imóvel, já agora corridos vários anos, constituindo cerca de 56 famílias sem destino ou local de acomodação digna, revelam quadro de inviável atuação judicial, assim como não recomendam a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

intervenção federal para compelir a autoridade administrativa a praticar ato do qual vai resultar conflito social muito maior que o suposto prejuízo particular.

5. Mesmo presente a finalidade de garantia da autoridade da decisão judicial, a intervenção federal postulada perde a intensidade de sua razão constitucional ao gerar ambiente de insegurança e inquietude em contraste com os fins da atividade jurisdicional, que se caracteriza pela formação de juízos voltados à paz social e à proteção de direitos.

6. Pelo princípio da proporcionalidade, não deve o Poder Judiciário promover medidas que causem coerção ou sofrimento maior que sua justificação institucional e, assim, a recusa pelo Estado não é ilícita (...) – Intervenção Federal 111-PR, rel. min. Gilson Dipp, julgado em 01/07/2014".

A proporcionalidade exige, pois, no mínimo, prudência.

Não se pode descuidar, em todo o procedimento, quer da tutela da dignidade humana, que como objetivo da República e, portanto, compromisso dos agentes do Estado, deve iluminar suas decisões, quer da possibilidade concreta de ampliação da vulnerabilidade daqueles a serem removidos.

Crianças em idade escolar, sujeitas a perda de aulas; idosos ou deficientes submetidos a tratamento; vínculos laborais de moradores compatíveis com a longevidade da ocupação. Há diversos danos potenciais a serem equacionados e/ou minimizados que incompatibilizam com uma remoção sem planejamento, cuidado e estratégias de realocação.

A determinação de *cumprimento imediato*, sob pena de sanções, aliás, já ensejou até impetração de Habeas Corpus pela autoridade policial, com medida liminar deferida pela E. 15ª Câmara Criminal deste Tribunal (HC nº 0077746-22.2015.8.26.0000).

Nestas condições, negando-se o juízo a exigir garantias do Município em relação ao futuro abrigamento dos moradores; do Estado, quanto à proteção contra violações no cumprimento da ordem, que atentem contra a vida ou a saúde dos envolvidos; das empresas-rés, quanto ao transporte e armazenamento dos bens pessoais dos ocupantes; bem ainda de integrar representantes dos moradores neste planejamento, é prudente que a desocupação seja suspensa.

Para esse fim, concedo efeito suspensivo ao agravo, até



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

seu julgamento pela Turma Julgadora, determinando que seja o juízo comunicado com urgência, inclusive para as providências aqui mencionadas.

Dispensadas as informações, intimem-se as partes para as contrarrazões.

Int.

São Paulo, 9 de dezembro de 2015.

Marcelo Semer
Relator