



**ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
GABINETE DESEMBARGADORA LISETE DE SOUSA GADELHA**

Processo: 0625834-21.2017.8.06.0000 - Agravo de Instrumento  
Agravante: Defensoria Pública do Estado do Ceará  
Agravado: Município de Itaitinga

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO POSSE. RECURSO INTERPOSTO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. ATO PRATICADO NO CONTEXTO DE DEMANDA MULTITUDINÁRIA (ART. 554, §1º, CPC). VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DOS OCUPANTES. LIMINAR DEFERIDA NA ORIGEM QUE NÃO LEVOU EM CONSIDERAÇÃO OS DANOS POTENCIAIS DA MEDIDA E O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITO À MORADIA. INSERÇÃO EM PROGRAMAS HABITACIONAIS E CUMPRIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA. NECESSIDADE. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO REFORMADA. LIMINAR INDEFERIDA.**

1. Cuida-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, adversando comando judicial proferido pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Itaitinga/CE que, nos autos do processo de nº. 0009354-79.2015.8.06.0099, aforado pelo Município de Itaitinga, determinou o cumprimento da reintegração de posse vindicada na peça de ingresso, desde que as partes não entabulassem composição amigável no prazo de 60 (sessenta) dias.

2. Por primeiro, assento que §1º do art. 554 do CPC, outorga à instituição agravante, à luz do art. 996, *caput*, do mesmo diploma legal, legitimidade recursal para e insurgir contra decisões que sejam desfavoráveis aos interesses da coletividade tutelada, o que tem amparo na teoria dos poderes implícitos e no do princípio da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB), que, nessa condição – *de custos vulnerabilis* –, o Órgão defensorial concretiza.

3. Feita essa ressalva, não se pode olvidar de que a concessão da liminar em reintegração de posse, notadamente no caso como o dos autos que versa sobre conflito de envergadura social e, por isso mesmo, exige maior sensibilidade do julgador, pressupõe o exame de peculiaridades, as quais desembocam na análise dos fatos ligados ao litígio estabelecido.

4. A importância da causa em referência é enorme, tendo em vista o número elevado de famílias afetadas com a pretensão autoral, de modo que, o ente público, na busca por reaver a sua legítima posse sobre os imóveis descrito na peça de ingresso, deve fazê-lo de modo a atentar para que o ato não ocasione prejuízos aos direitos constitucionalmente assegurados às pessoas instaladas nos locais.

5. Nessa medida, ainda que o prolongamento da ocupação de imóvel público, por particular, não gere direito de propriedade, ou mesmo de manutenção na posse, não se pode desprezar o preceito basilar constitucional: o princípio da dignidade da pessoa humana, com seu corolário lógico imanente ao direito à moradia, que deve prevalecer, como mecanismo de se obrigar que o Poder Público cumpra com a sua função social.

6. Com efeito, destaque-se que o “Estudo de Situação” realizado *in loco* pela Polícia Militar

do Estado do Ceará constatou a existência de aproximadamente 85 (oitenta e cinco) famílias, muitas com idosos e crianças, que se submeteram a viver nos imóveis descritos na 115. 314  
peça de ingresso por falta de alternativa de moradia. Segundo o referido estudo “grande parte dos moradores está relativamente bem instalada, a maioria das casas possui energia elétrica e água encanada, existem alguns duplex, comércio, dentre outros” (sic).

7. Nesse panorama, me parece que o despejo forçado de pessoas sem o oferecimento de qualquer alternativa habitacional entra em rota de colisão com o direito à moradia. Se o Município 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, não bastando 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.

8. 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 *initio litis*, cuidado e estratégias de realocação em abrigo provisório, até que inseridos os ocupantes em programa habitacional de moradia, em vista do inadimplemento da obrigação pela Municipalidade.

9. À vista do exposto, a medida liminar deferida na origem merece ser reformada, o que não impede, à toda evidência, a prolação de posterior decisão reintegratória, desde que, além do preenchimento dos requisitos da norma de regência, a municipalidade comprove o cadastramento das famílias para sua inserção em programas habitacionais e, na impossibilidade de atendimento imediato nesses termos, promova atendimento habitacional provisório, mediante concessão de auxílio-aluguel ou adoção de outra providência assemelhada, de modo a atenuar os riscos decorrentes da vulnerabilidade socioeconômica dos ocupantes.

**10. Recurso conhecido e provido. Decisão reformada.**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº. 0625834-21.2017.8.06.0000, em que são partes as acima relacionadas, Acordam os Desembargadores que compõem a 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, **em conhecer do recurso, para dar-lhe provimento**, nos termos do voto da eminente Relatora, parte integrante deste.

Fortaleza/CE, 22 de abril de 2019.

**Desa. Lisete de Sousa Gadelha**  
**Relatora**

Cuida-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pela **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ**, adversando comando judicial proferido pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Itaitinga/CE que, nos autos do processo de nº. 0009354-79.2015.8.06.0099, aforado pelo **MUNICÍPIO DE ITAITINGA**, determinou o cumprimento da reintegração de posse vindicada na peça de ingresso, desde que as partes não entabulassem composição amigável no prazo de 60 (sessenta) dias.

Em suas razões recursais (págs. 01-28), sustenta a DPE, em resumo: **(i)** que a sua atuação encontra respaldo no art. 554, §1º, do CPC em vigor, razão pela qual possui legitimidade para agir na qualidade de protetora dos necessitados; **(ii)** que o recurso atende ao pressuposto da tempestividade, na medida em que só foi intimada do comando judicial objurgado em 27 de julho de 2017; **(iii)** que a concessão de medida liminar sem a oitiva dos demandados implicou em mácula ao preceito do devido processo legal; e **(iv)** que a municipalidade agravada não apontou qual fora o data do esbulho, como exige o diploma de regência, inexistindo, nessa medida, requisito imprescindível à concessão do pleito de urgência formulado.

Empós, aduz: **(v)** que parte das famílias alvo da demanda entelada são originárias de uma atinga ocupação objeto de outro processo de reintegração, posteriormente extinto por força da realização de termo de compromisso entre os moradores e o Poder Público, no qual o Chefe do Poder Executivo local comprometeu-se a entregar 125 (cento e vinte e cinco) casas residenciais aos cadastrados, o que nunca foi cumprido; **(vi)** que, diante disso, numa demonstração de intensa necessidade, algumas famílias passaram a ocupar imóveis abandonados; **(vii)** que parte dos ocupantes promoveram benfeitorias nos bens em referência, com a colocação de piso, portas e telhados; e **(viii)** que com o acolhimento da pretensão autoral, estar-se-ia solucionando um problema, mas, ao mesmo tempo, criando outro, talvez mais complexo que o anterior, dada a existência de 85 (oitenta e cinco) famílias desabrigadas e sem local para morar.

Em seguida, alega: **(ix)** que aceitar a postulação da municipalidade implicaria em mácula ao princípio da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*), na medida em que a situação criada se originou de uma postura omissiva do próprio Poder Público; **(x)** que um estudo realizado na área em referência identificou uma ocupação consolidada, bem assim a presença de muitas crianças, idosos e mulheres grávidas; **(xi)** que diante disso, há malferimento ao preceito da dignidade da pessoa humana, bem assim ao direito constitucional à moradia, reconhecido em tratados internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro; e **(xii)** que o direito de propriedade não é absoluto, pois só existe para aquele lhe confere uma função social.

Por derradeiro, requesta a concessão de antecipação de tutela recursal e, no mérito, o provimento do recurso, nos termos esposados nas razões da insurgência.

Juntou a documentação de págs. 29-143.

Preparo inexigível (art. 62, §1º, III, RITJCE).

Processo distribuído por Sorteio à minha Relatoria, na competência da 1ª Câmara de Direito Público.

Recebido, determinei que a parte agravante juntasse em 05 (cinco) dias cópia integral do caderno de origem, sob pena de não conhecimento do recurso, o que foi atendido na manifestação de págs. 148-256.

Empós, na forma do §6º do art. 74 do RITJCE, o eminente Desembargador Paulo Airton Albuquerque Filho (substituto legal desta Relatora), indeferiu a antecipação da tutela recursal, em razão da ausência de probabilidade do direito invocado no pedido em referência (págs. 263-266).

A parte adversa ofertou contrarrazões às págs. 276-279, nas quais alega, em síntese: **(i)** que é inequívoco que as invasões e ocupações se deram em áreas públicas, cuja detenção e ocupação está impedindo a sua utilização e desequilibrando o meio social e ambiental; **(ii)** que restou caracterizado o esbulho, sendo imperativa a reintegração imediata das áreas respectivas ao patrimônio público, com a imediata desocupação da via pública; e **(iii)** que ao contrário do que tenta fazer crer a parte agravante, todos os invasores praticaram o esbulho em 2015, no mesmo ano que fora ajuizada a demanda de origem.

Por derradeiro, postula a improcedência do recurso, no sentido de manter incólume a decisão promanda pelo Juízo de origem.

Instada a se manifestar, a douta PGJ, em parecer da lavra da eminente Procuradora de Justiça, Dra. Isabel Maria Salustiano Pôrto, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, no sentido de reformar a decisão invectivada, pelos fundamentos ali delineados (págs. 287-306).

É o relatório, no essencial.

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo nº. 3 do Colendo Superior Tribunal de Justiça, editado nesses termos: **“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”**.

Sob esse enfoque, conheço do agravo de instrumento, eis que preenchidos os pressupostos intrínsecos (inerentes ao direito de recorrer) e extrínsecos (relativos ao exercício do direito de recorrer) de admissibilidade.

Com efeito, o Município de Itaitinga (CE) aforou na origem ação de reintegração de posse com pedido liminar em face de “invasores desconhecidos”, indicando a existência de esbulho de 03 (três) terrenos de sua propriedade, bem assim a ocupação de uma via pública naquela Urbe: **(i)** Rua Projetada 04, s/n, bairro Barroço (Parque Dom Pedro); **(ii)** Rua 13, s/n, esquina com a Rua 04, vizinho ao CAPS, bairro Barroço; **(iii)** continuação da Av. da Lógica, s/n, vizinho a um campo de futebol, bairro Barroço; e **(iv)** Rua 06 do Conjunto Luíza Távora, bairro Barroço, Itaitinga/CE.

Após a emenda da petição inicial (págs. 179-182), o Juízo de planície deferiu o mandado liminar de reintegração de posse, por entender preenchidos os requisitos necessário à sua concessão (págs. 185-186). Todavia, após “Estudo de Situação” realizado pela Polícia Militar do Estado do Ceará (págs. 195-208), em decisão interlocutória de págs. 227-228, o MM. Juiz de Direito Auxiliar da Unidade Judiciária em referência ordenou a suspensão da execução da medida, nesses moldes:

**“(…) A reintegração envolveria aproximadamente 85 moradias, conforme estudo da Polícia Militar, onde também residem idosos e crianças, que seriam surpreendidos com a medida extrema. (...) Apesar da liminar ter sido concedida em setembro do ano pretérito, o processo foi protocolado em setembro de 2015. A norma vigente e os aspectos sociais envolvidos na medida impõe a necessidade de realização de mediação para tentativa de resolução do conflito. Diante do exposto, determino a suspensão da execução da medida liminar e determino que seja designada data breve para audiência de mediação (...) (sem marcações no original)**

Seguidamente, em audiência realizada em 22 de junho de 2017, o douto Magistrado de planície concedeu *“o prazo de 60 (sessenta) dias para que os requeridos tentem, na forma amigável, solucionar juntamente à Prefeitura Municipal de Itaitinga, a lide. Após ultrapasso o prazo, deve a decisão de fls. 26, ser cumprida integralmente, devendo proceder a reintegração de posse”* (sic) (pág. 255).

Ciente dessa decisão (pág. 256), a Defensoria Pública do Estado do Ceará interpôs o presente recurso, sustentando, em resumo: que a municipalidade agravada não apontou qual fora o data do esbulho, como exige o diploma de regência; que parte das famílias alvo da demanda entelada são originárias de uma atinga ocupação objeto de outro processo de reintegração, posteriormente extinto por força da realização de termo de compromisso entre os moradores e o Poder Público, no qual o Chefe do Poder Executivo local comprometeu-se a entregar 125 (cento e vinte e cinco) casas residenciais aos cadastrados, o que nunca teria sido cumprido.

Alega, demais disso: que numa demonstração de intensa necessidade, algumas famílias passaram a ocupar os imóveis abandonados; que parte dos ocupantes promoveram benfeitorias nos bens em referência, com a colocação de piso, portas e telhados; e que com o acolhimento da pretensão autoral, estar-se-ia solucionando um problema, mas, ao mesmo tempo, criando outro, talvez mais complexo que o anterior, dada a existência de 85 (oitenta e cinco) famílias desabrigadas e sem local para morar.

Arremata destacando que: aceitar a postulação da municipalidade implicaria em mácula ao princípio da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum*

*proprium*), na medida em que a situação criada se originou de uma postura omissiva do próprio Poder Público; que um estudo realizado na área em referência identificou uma ocupação consolidada, bem assim a presença de muitas crianças, idosos e mulheres grávidas; que diante disso, há malferimento ao preceito da dignidade da pessoa humana, bem assim ao direito constitucional à moradia, reconhecido em tratados internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro; e que o direito de propriedade não é absoluto, pois só existe para aquele lhe confere uma função social. 11s. 318

Delimitada a questão colocada em descortinamento, assento que o diploma processual emergente (Lei nº. 13.105/2015) determina em seu art. 554, § 1º, a intimação da Defensoria Pública para atuar na defesa dos interesses da coletividade necessitada em ações possessórias multitudinárias, nesses termos:

**Art. 554, § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.**  
(sem marcações no original)

Em verdade, o dispositivo entelado outorga à instituição, à luz do art. 996, *caput*, do CPC<sup>1</sup>, legitimidade recursal para e insurgir contra decisões que sejam desfavoráveis aos interesses da coletividade tutelada, o que tem amparo na teoria dos poderes implícitos e no do princípio da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB), que, nessa condição – de *custos vulnerabilis* –, o Órgão defensorial concretiza.

Feita essa ressalva, não se pode olvidar de que a concessão da liminar em reintegração de posse, notadamente no caso dos autos que versa sobre conflito de envergadura social e, por isso mesmo, exige maior sensibilidade do julgador, pressupõe o exame de peculiaridades, as quais desembocam na análise dos fatos ligados ao litígio estabelecido.

A importância da causa em referência é enorme, tendo em vista o número elevado de famílias afetadas com a pretensão autoral, de modo que, o ente público, na busca por reaver a sua legítima posse sobre os imóveis em referência, deve fazê-lo de modo a atender para que o ato não ocasione prejuízos aos direitos constitucionalmente assegurados às pessoas instaladas no local.

No caso, estão em conflito dois direitos legítimos: o direito de moradia e de tratamento digno dos ocupantes; e o direito da parte agravada de se imitar na posse dos imóveis, em cumprimento ao seu dever de zelar pelo interesse público.

Com efeito, é sobremodo importante destacar alguns trechos do “Estudo de Situação nº 015/2017” (págs.195-207) confeccionado pela Polícia Militar do Estado do Ceará, de onde se pode inferir a conjuntura fática consolidada nos imóveis objeto da demanda:

“ 3.1 Há predominância de:

**I – Rua projetada 04, s/n, bairro Barroco (Parque Dom Pedro).** No local existe em torno de 20 (vinte) casa de alvenaria, grande parte delas ainda em fase de construção (algumas já com energia elétrica). De acordo com a Senhora Adriana, que se apresentou como sendo moradora, esta nos informou que já reside há cerca de 2 (dois) anos. Foi visualizada a presença de aproximadamente 10 (dez) pessoas.

**II – Rua 13, s/n, esquina com Rua 04, vizinho ao CAPS, bairro Barroco.** Foi verificado, que há aproximadamente 20 (vinte) casas de alvenaria, sendo que, dessas, 15 (quinze) estão habitadas. Quase todas as unidades possuem energia elétrica e água

<sup>1</sup> Art. 996. O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público, como parte ou como fiscal da ordem jurídica.

encanada. De acordo com a senhora Francisca Vânia Maia, que se apresentou como sendo moradora de uma das casas (...), o local já foi desocupado anteriormente, mas que as pessoas não têm para onde ir e que tiveram que retornar ao local. (...) Foi visualizada a presença de aproximadamente 20 (vinte) pessoas. fls. 319

**III – Continuação da Avenida da Lógica, s/n, vizinho a um campo de futebol, bairro Barrocão.** Trata-se de um imóvel contendo cerca de 15 (quinze) casas de alvenaria, todas com energia elétrica e água encanada. Em contato com a Senhora Marilene Alves de Oliveira e o Senhor Roberto Carlos Alves Silva (CPF 047.181.493-80), estes nos informaram que já estão no local há mais de 2 (dois) anos, não tem para onde ir e que aguardam a devida regulamentação de “suas” respectivas moradias junto ao poder público. Foi visualizada a presença de aproximadamente 10 (dez) pessoas.

**IV – Rua 06 do Conjunto Luíza Távora no bairro Barrocão.** No local existem em torno de 30 (trinta) casas de alvenaria, todas com energia elétrica e água encanada. Também foi constatada a presença de aproximadamente 40 (quarenta) pessoas, entre idosos, adultos e crianças. Em contato com a Senhora Camila Batista Fernanda e o Senhor Reginaldo Pereira da Costa, que se apresentaram como sendo moradores, estes nos informaram que, já residem há mais de 2 (dois) anos no local, que não tem para onde ir e que aguardam uma solução do poder público. Ainda de acordo com os moradores, estão cadastrado para receberem casas populares, contudo, segundo eles, não há previsão.

**3.2. Número de invasores:** No geral, constatamos a presença de aproximadamente 80 (oitenta) pessoas, entre crianças, adultos e idosos, sendo que, a estimativa é que esse número seja maior, tendo em vista que muitos moradores estavam ausentes no momento do estudo de situação. (...)” (sic) (sem marcações no original)

Nesse panorama, na busca pela efetividade do direito à reintegração de posse não se pode fugir, em sede de conjunção precária, da realidade demonstrada nos autos, cumprindo atribuir o valor que se deve ao fato de que a origem do problema não é nova, na medida em que parte dos ocupantes é oriunda e uma atinga ocupação objeto de outra ação reintegratória, que teve fim com a realização de termo de compromisso, no qual o Chefe do Poder Executivo local comprometeu-se a entregar 125 (cento e vinte e cinco) casas residenciais aos cadastrados.

Nessa medida, ainda que o prolongamento da ocupação de imóvel público, por particular, não gere direito de propriedade, ou mesmo de manutenção na posse, não se pode desprezar o preceito basilar constitucional: o princípio da dignidade da pessoa humana, com seu corolário lógico imanente ao direito à moradia, que deve prevalecer, como mecanismo de se obrigar que o Poder Público cumpra com a sua função social.

A importância da garantia do direito à moradia não é mais questionada entre nós. Ainda que se pudesse vislumbrar tal direito 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) e, mais recentemente, vem explicitado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966.<sup>2</sup>

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, que serve como vetor hermenêutico para aclarar o alcance de obrigações jurídicas dos Estados partes quanto aos direitos por

<sup>2</sup>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 1992.

ele enunciados<sup>3</sup>, consolida, em seu Comentário Geral nº 7<sup>4</sup>, as orientações internacionais já pacificadas sobre o tema, 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. p. 320

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 proporcione esta moradia, reassentamento ou acesso a terras produtivas”*<sup>5</sup>.

Se o Município 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.

Mesmo o despejo justificado, assinala o Comitê 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 disciplinamento, máxime em relação à questão da proporcionalidade.

Não se pode descurar, 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 alvos da medida extrema.

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 *initio litis*, cuidado e estratégias de realocação

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup>No 16º período de Sessões, 1997 (Texto integral em [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-deapoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7\\_DESC](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-deapoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC)).

<sup>5</sup> 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>)



Como dito alhures, embora a existência da ocupação irregular de área pública permita, em princípio, a imediata reintegração na posse, tal como pretendido, a situação fática apresentada reclama, nesta fase preliminar do processo, solução que observe, também, os direitos das famílias em condições de vulnerabilidade.

Não é outro o entendimento deste Egrégio Tribunal de Justiça e de outras Cortes Estaduais, a exemplo do que se infere dos seguintes precedentes:

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – REINTEGRAÇÃO DE POSSE DE ÁREA PÚBLICA – LIMINAR DEFERIDA [...] NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO PELA AGRAVADA DO CADASTRAMENTO DAS FAMÍLIAS E PROVIDÊNCIAS PARA SUA INSERÇÃO EM PROJETOS HABITACIONAIS, RESPEITADA A ORDEM DOS INSCRITOS, E, NA IMPOSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO IMEDIATO NESSES TERMOS, DE ATENDIMENTO HABITACIONAL PROVISÓRIO, MEDIANTE CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALUGUEL OU ADOÇÃO DE OUTRA PROVIDÊNCIA ASSEMELHADA, DE MODO A ATENUAR OS RISCOS DECORRENTES DA VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA DOS OCUPANTES – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.** (TJSP, AgI n.º. 2273304-87.2018.8.26.0000, Relatora: Des. Luciana Bresciani, 2ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 27/03/2019, Data de publicação: 27/03/2019) (sem marcações no original)

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INVASÃO COLETIVA. ÁREA PÚBLICA. TERRENO DO MUNICÍPIO DE CANDIOTA. LIMINAR DEFERIDA NA ORIGEM. DECISÃO AGRAVADA MODIFICADA. É caso de reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública à defesa dos ocupantes da área objeto do litígio na forma do que dispõe o artigo 554, § 1º, do CPC/15. Não é possível a manutenção do deferimento da liminar reintegratória, quando demonstrado que os imóveis são ocupados há mais de ano e dia. Ausente preenchimento dos requisitos para concessão da liminar. A posse exercida pelos ocupantes é superior a ano e dia, em análise sumária, e não presentes os requisitos para concessão da antecipação de tutela, nos termos do art. 300 do novo CPC, merece provimento o agravo de instrumento, a fim de revogar a liminar de reintegração de posse deferida. DERAM PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO.** (TJRS, AI: 70077771384 RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Data de Julgamento: 26/07/2018, Décima Nona Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 30/07/2018) (sem marcações no original)

**EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PLEITO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA EM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO. AUSÊNCIA DE POSSE ANTERIOR DA PARTE AGRAVADA. MODIFICAÇÃO DA REALIDADE FÁTICA. MORADIA DE VÁRIAS FAMÍLIAS NO LOCAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE. DIREITO À MORADIA E MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. REFORMA DA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU QUE SE IMPÕE. PRECEDENTES. DECISÃO ACAUTELATÓRIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO.** 1. Tanto o CPC/1973 (arts. 920 e segs.) como o CPC/2015 (arts. 554 e segs.) regulam o procedimento das ações denominadas possessórias, voltadas à proteção do possuidor nas hipóteses de ameaça, turbação ou esbulho. O artigo 927 do CPC/1973, reproduzido no art. 561 do CPC/2015, previa competir ao autor da ação de reintegração de posse a comprovação dos seguintes requisitos: posse anterior; turbação ou esbulho pela parte ré; data da turbação ou do esbulho e a perda da posse. 2. No caso, em que se discute medida liminar em reintegração de posse, diante de alegada perda da posse para "invasores", cumpre ao autor provar, mesmo superficialmente, a posse anterior e a sua perda pelo esbulho imputado à parte ré. Contudo, a prova produzida, nem de longe, autorizava o deferimento da medida liminar pelo Juízo de origem. Inexistem, sequer, indícios da posse anterior, narrada na demanda originária. 3. Além disso, o julgador, diante do caso concreto, não poderá se furtar da análise de todas as implicações a que estará sujeita a realidade, na subsunção insensível da norma. É que a evolução do direito ultrapassa a proteção do direito à propriedade e posse no interesse exclusivo do particular, uma vez que os princípios da dignidade humana e da função social exigem proteção efetiva. 4. No caso dos autos, o imóvel objeto da ordem judicial de reintegração de posse é ocupado por várias famílias que nele realizaram edificações e fixaram moradia, razão pela qual não é adequada a ordem de reintegração neste momento processual de cognição sumária e superficial. Cabe à instrução do feito analisar de forma aprofundada os fatos alegados pelas partes litigantes. 5. Todo o contexto de fato e de direito revela, em cognição sumária, a probabilidade do direito alegado pelos agravantes e o risco de lesão grave. Ao contrário, a tese apresentada na exordial de

reintegração de posse se furtou em comprovar os requisitos contidos no artigo 561 do CPC/2015. 6. Agravo de instrumento conhecido e provido. (TJCE, AgI nº. 0621012-86.2017.8.06.0000, Relator: Des. TEODORO SILVA SANTOS, 2ª Câmara Direito Privado, Data do julgamento: 08/11/2017) (sem marcações no original) 322

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE AJUIZADA PELO MUNICÍPIO DE CARAPICUÍBA QUE TEM POR OBJETO ÁREA PÚBLICA – LIMINAR – OCUPAÇÃO IRREGULAR INCONTROVERSA POR UM GRANDE NÚMERO DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA – NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PREPARATÓRIAS – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A DESOCUPAÇÃO VOLUNTÁRIA, A SER DETERMINADO APÓS AUDIÊNCIA ENTRE A MUNICIPALIDADE E REPRESENTANTES DOS INTERESSADOS, COM A INTERVENÇÃO DO GAORP – PRECEDENTES – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSP, AgI nº. 2103725-78.2017.8.26.0000, Relator: Des. Luís Francisco Aguilar Cortez, 1ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 29/09/2017, Data de publicação: 29/09/2017) (sem marcações no original)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRENO DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. DEMANDADOS QUE RESIDEM NO IMÓVEL HÁ DÉCADAS SEM OPOSIÇÃO DO ENTE PÚBLICO. DIREITO À INDENIZAÇÃO PELAS BENFEITORIAS ÚTEIS E NECESSÁRIAS. REALOCAÇÃO EM NOVA MORADIA. CONDIÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA MEDIDA. (...) (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0702.07.406944-5/001, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/05/2012, publicação da súmula em 05/06/2012) (sem marcações no original)

A propósito, é nesse sentido o parecer da ilustre Procuradora de Justiça, Dra. Isabel Maria Salustiano Arruda Pôrto, o que aqui reproduzo e integro como razões de decidir, com base na técnica da fundamentação referencial<sup>6</sup>:

“(…) O direito à moradia é reconhecido como direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, na Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, na Convenção sobre os Direitos das Crianças (...) Os Princípios das Nações Unidas para Moradia foram desenvolvidos para apoiar todos os atores relevantes, nacionais e internacionais, para tratar de assuntos jurídicos e técnicos relacionados à moradia, terra e propriedade em situações nas quais remoções levaram grupos de pessoas a serem arbitrariamente ou ilegalmente privadas de suas antigas casas, terras, propriedades ou locais de residência habitual. O acesso à moradia deve se dar, essencialmente, à camada menos favorecida da sociedade, para que esta tenha um nível de vida minimamente adequado às suas necessidades. Progressivamente, o direito à moradia teve sua importância reconhecida internacionalmente, passando ao status de direito necessário e fundamental. Desta feita, o desrespeito ao direito à moradia implica ofensa literal à dignidade da pessoa humana. Destarte, constata-se, de plano, que o procedimento utilizado no presente processo de litígio coletivo pela posse de terra urbana violou os princípios constitucionais apontados acima e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. (...)” (sem marcações no original)

Sobre o “Estudo de Situação” destacado alhures, acentua a douta PGJ:

“(…) O “Estudo de Situação” realizado *in loco* pela Polícia Militar verificou a existência de aproximadamente 85 (oitenta e cinco) famílias, de baixa renda, vivendo em condições bem precárias, muitas com idosos e crianças, pessoas que se submetem a viver naquele local e naquelas condições por não possuir outra alternativa de moradia. Destacou que “grande parte dos moradores está relativamente bem instalada, a maioria das casas possui energia elétrica e água encanada, existem alguns duplex, comércio dentre outros”, ou seja, tal diligência demonstrou claramente a viabilidade da permanência do grupo na área, bem como que a ocupação já está consolidada. Ademais, o despejo forçado de pessoas sem o oferecimento de qualquer alternativa habitacional viola o direito à moradia, assim como o despejo forçado de pessoas que ocupam imóveis abandonados afronta também o princípio da função social da propriedade, devendo ser prestigiado o direito à moradia daquele que efetivamente conferiu uma função social ao bem imóvel, ainda que não seja ele o legítimo proprietário. (...)” (sem marcações no original)

Na linha do entendimento aqui esposado, arremeta o Órgão Ministerial:

<sup>6</sup> STJ, AgInt no REsp 1538208/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2016, DJe 04/11/2016.

“(...) Insta consignar que a origem do problema é antiga e quem deu causa foi justamente a Prefeitura de Itaitinga. Isso porque muitas das famílias alvo do referido processo são oriundas de uma antiga ocupação que foi parte demandada em outro processo de reintegração de posse no começo do ano de 2013 (Processo nº 1276-14.2006.8.06.0099/0), sendo que, ao tempo, foi firmado termo de compromisso entre os moradores e o Poder Executivo, extinguindo-se o feito. Foi realizado acordo nos seguintes termos: desocupação voluntária do imóvel pelas famílias, com o aproveitamento do material por elas já empregados na construção de suas casas, o que de fato aconteceu, os moradores cumpriram o que acordaram; pagamento de aluguel social pelo período de seis meses pela secretaria das Cidades, ou seja, há muito tempo não recebem qualquer tipo de benefício assistencial pago pelo Município; construção de unidades residenciais no próprio imóvel através do Programa Minha Casa, Minha Vida, comprometendo-se o Prefeito a fazer a entrega no prazo de 6 (SEIS) MESES, A PARTIR DE 28 DE FEVEREIRO DE 2013, de 125 CASAS RESIDENCIAIS aos moradores cadastrados, compromisso este que NUNCA FOI CUMPRIDO, estando o Poder Público em mora com os cidadãos da localidade há muito tempo (vide fls. 33 dos autos). Em razão desse cenário, os atuais moradores dos bens imóveis objeto do processo em tela, muitos já cadastrados junto à Prefeitura da cidade em programas habitacionais, desesperados com a imensa demora na entrega das moradias, bem como, verificando a situação de total abandono dos imóveis pelo Poder Público local, resolveram, numa demonstração de intensa necessidade, ocupá-los. (...)” (sem marcações no original)

À vista do exposto, a medida liminar deferida na origem merece ser reformada, o que não impede, à toda evidência, a prolação de posterior decisão reintegratória, desde que além do preenchimento dos requisitos da norma de regência, a municipalidade comprove o cadastramento das famílias para sua inserção em programas habitacionais e, na impossibilidade de atendimento imediato nesses termos, promova atendimento habitacional provisório, mediante concessão de auxílio-aluguel ou adoção de outra providência assemelhada, de modo a atenuar os riscos decorrentes da vulnerabilidade socioeconômica dos ocupantes.

Ante o exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, no sentido de reformar a decisão vergastada, para indeferir a medida liminar requerida na exordial, o que não impede, à toda evidência, a prolação de posterior decisão reintegratória, desde que observadas as condições suprarrelacionadas.

**É como voto.**