



freepik

# GUIA

## GUIA DE ATUAÇÃO DA DPU EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS E URBANOS

## Defensoria Pública-Geral da União

Endereço: Setor Bancário Sul, Quadra 2 – Bloco H – Lote 14 - 15º andar

CEP 70.070-120 – Brasília (DF)

Telefone: (61) 3318-4317 / 0270

### GT MORADIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

gtmoradia@dpu.def.br

#### COORDENADOR

Ben Hur Daniel Cunha  
benhur.cunha@dpu.def.br (Portaria 1.154/2018)

#### INTEGRANTES

**NORTE:** Ben Hur Daniel Cunha  
benhur.cunha@dpu.def.br (Portaria 1.154/2018)  
**NORDESTE:** Lucas Rafael Galdino de Araujo Lucena  
lucas.lucena@dpu.def.br (Portaria 135/2020)  
**CENTRO-OESTE:** Eduardo Erthal de Britto Pereira Kassuga  
eduardo.kassuga@dpu.def.br (Portaria 239/2020)  
**SUDESTE:** Fabiana Nunes Henrique Silva  
fabiana.silva@dpu.def.br (Portaria 908/2019)  
**SUL:** Wilza Carla Folchini Barreiros  
wilza.barreiros@dpu.def.br (Portaria 594/2020)  
**PONTOS FOCAIS (POR ESTADO)**  
**PERNAMBUCO:** André Carneiro Leão  
andre.leao@dpu.def.br (Portaria 239/2020)  
**DPU/MT:** Renan Vinicius Sotto Mayor  
renan.mayor@dpu.def.br (Portaria 964/2020)

### GT COMUNIDADES INDÍGENAS

gt\_indigenas@dpu.def.br

#### COORDENADOR

Wagner Wille Nascimento Vaz  
wagner.vaz@dpu.def.br (Portaria 945/2019)

#### INTEGRANTES

**NORTE:** Wagner Wille Nascimento Vaz  
wagner.vaz@dpu.def.br (Retificação da Portaria 945/2019)  
**NORDESTE:** Francisco de Assis Nascimento Nóbrega  
francisco.assis@dpu.def.br (Portaria 946/2019)  
**CENTRO-OESTE:** Daniele de Souza Osorio  
daniele.osorio@dpu.def.br (Portaria 173/2020)  
**SUDESTE:** João Paulo de Campos Dorini  
joao.dorini@dpu.def.br (Portaria 247/2020)  
**SUL:** Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira  
(Portaria nº 770/2020)  
**PONTOS FOCAIS (POR ESTADO)**  
**SÃO PAULO:** Raphael de Souza Lage Santoro Soares  
raphael.soares@dpu.def.br (Portaria 697/2019)  
**PIAUI:** Benoni Ferreira Moreira  
benoni.moreira@dpu.def.br (Portaria 325/2019)  
**PERNAMBUCO:** Francisco de Assis Nascimento Nóbrega  
francisco.assis@dpu.def.br (Portaria 1063/2018)  
**MATO GROSSO:** Raquel Giovanini de Moura  
raquel.giovanini@dpu.def.br e  
Frank Eugenio Zakalhuk  
frank.zakalhuk@dpu.def.br (Portaria 1.030/2019)  
**ESPÍRITO SANTO:** Frederico Aluísio de Carvalho Soares  
frederico.soares@dpu.def.br (Portaria 1063/2018)  
**CATEGORIA ESPECIAL:** Jaime Carvalho Leite Filho  
jaime.filho@dpu.def.br (Portaria 1063/2018)  
**SANTA CATARINA:** Rodrigo Collares Tejada - rodrigo.  
tejada@dpu.def.br (Portaria 1063/2018)  
**AMAZONAS:** Ronaldo de Almeida Neto  
ronaldo.neto@dpu.def.br (Portaria 1063/2018)  
**DPU/ES:** Frederico Aluísio de Carvalho Soares  
(Portaria 1063/2018)  
**DPU CAESP – DF:** Jaime de Carvalho Leite Filho  
(Portaria 1063/2018)  
**DPU/SC:** Rodrigo Collares Tejada  
(Portaria 1063/2018)  
**DPU/AM:** Ronaldo de Almeida Neto  
(Portaria 1063/2018)  
**DPU/PI:** Benoni Ferreira Moreira  
(Portaria 325/2019)  
**DPU/São José dos Campos/SP:** Raphael de Souza  
Lage Santoro Soares  
(Portaria 697/2019)  
**DPU/Juína/MT:** Raquel Giovanini de Moura  
(Portaria 1.030/2019)  
**DPU/Juína/MT:** Frank Eugenio Zakalhuk  
(Portaria 1.030/2019)

### GT COMUNIDADES TRADICIONAIS

gtcom.tradicionais@dpu.def.br

#### COORDENADOR

André Carneiro Leão  
andre.leao@dpu.def.br (Portaria 170/2020)

#### INTEGRANTES

**NORTE:** Diego Guimarães Camargo  
diego.camargo@dpu.def.br (Portaria 965/2018)  
**NORDESTE:** Benoni Ferreira Moreira  
benoni.moreira@dpu.def.br (Portaria 27/2020)  
**CENTRO-OESTE:** VAGO (Portaria 345/2020)  
**SUDESTE:** José Roberto Fani Tambasco  
jose.tambasco@dpu.def.br (Portaria 170/2020)  
**SUL:** João Juliano Josué Francisco  
joao.juliano@dpu.def.br (Portaria 436/2020)  
**PONTOS FOCAIS (POR ESTADO)**  
**SÃO PAULO:** Raphael de Souza Lage Santoro Soares  
(Portaria 60/2020)  
**DPU/São José dos Campos/SP:** Raphael de Souza  
Lage Santoro Soares (Portaria 856/2019)

# 1. Guia de atuação

## 1. Contextualização orçamentária

Constam do documento SEI 3237707 uma breve explanação sobre as políticas públicas de ordenança fundiária e proteção ambiental e dados sobre a tendência de restrição orçamentária para sua execução nos últimos anos.

Constam do documento SEI 3944210 uma atualização da tendência orçamentária com dados da lei orçamentária de 2021, informações sobre o quantitativo de algumas atividades do INCRA, prestados pela própria autarquia, e informações sobre outras áreas em que a restrição orçamentária não ocorreu, como a comunicação social do Executivo Federal. Há outros documentos do tipo nesse processo.

Essas informações podem ser utilizadas como fundamentos dos pleitos individuais e coletivos, pois **demonstram a baixa prioridade dada pelo Executivo a essa política constitucional**. Além disso, eventuais bloqueios orçamentários podem ser pedidos com base nos orçamentos de comunicação social ou com menor prioridade constitucional. O caso concreto pode ressaltar a ilicitude da omissão estatal, de acordo com o tempo de espera ou o tempo de duração do processo, a existência de conflitos etc.

Outras informações orçamentárias e a atualização dessas podem ser obtidas no site do Painel do Orçamento.

## 2. Reforma agrária e regularização fundiária

### 2.1. Normativas

CRFB – art. 189: titulação de reforma agrária

Lei 4.504/1964 – Estatuto da Terra: art. 25 (beneficiários e impedidos)

Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – Regulamento da reforma agrária: art. 13 (destinação prioritária dos imóveis públicos); art. 17, V, §§6 e 7º (consolidação de assentamento); art. 17, §8º (liberação das cláusulas resolutivas); art. 18 (títulos de ocupação); arts. 19 e 20 (beneficiários e impedidos); art. 26 (processo do assentamento); art. 27 (processo individual do beneficiário); art. 26-B (regularização de ocupação em assentamento)

Instrução Normativa INCRA 98, de 30 de dezembro de 2019 – seleção de beneficiários: art. 4º (impedimentos)

Instrução Normativa INCRA 99, de 30 de dezembro de 2019 – titulação em assentamento: art. 3º (títulos de ocupação); art. 14 (requisitos da titulação provisória); art. 10, 18 e 22 (requisitos da titulação definitiva); art. 31 e ss. (liberação das cláusulas resolutivas); art. 65 e ss. (regularização de ocupação); art. 88 (requisitos para consolidação de assentamento)

Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018 – regulamento dos créditos de instalação

Instrução Normativa INCRA 99, de 30 de dezembro de 2019 – regularização fundiária: art. 4º (requisitos do imóvel); art. 5º e art. 9º (requisitos que devem ser atendidos pelos beneficiários); art. 6º, II, e art. 18 (necessidade de acordo entre disputantes particulares ou decisão judicial sobre a posse); art. 8º e art. 18 (imóveis em disputa judicial); art. 19 e 20 (vistoria obrigatória e dispensável); art. 27 e ss. (titulação)

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – processo administrativo: art. 49 (prazo de 30 dias para decidir os processos instruídos)

Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 – define os casos de desapropriação por interesse social

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – processo administrativo: art. 49 (prazo de 30 dias para decidir os processos instruídos)

Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – estatuto da terra

Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966 – colonização e reforma agrária

Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992 – aquisição de imóveis para a reforma agrária por compra e venda;

Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – regulamento da reforma agrária;

## 2.2. Consultas

Relação de beneficiários - <http://saladacidadania.incra.gov.br/Beneficiario/ConsultaPublica>

Painel de assentamentos - <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>

Consulta ao Cadastro Ambiental Rural nacional (alguns Estados têm sua própria plataforma de consulta, com outras formas de pesquisa) - <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>

Consulta às parcelas georreferenciadas - SIGEF

Solicitar ao INCRA processo do assentamento (art. 26 da IN 99/2019) e/ou o processo individual do beneficiário (art. 27 da IN 99/2019). Em caso de ausência de resposta, pode ser interessante solicitar a documentação pelo e-SIC, com base na Lei de Acesso à Informação (<http://www.incra.gov.br/pt/servico-de-informacao-ao-cidadao.html>).

## 2.3. Caminhos para a atuação

### **Beneficiários da reforma agrária**

Após a homologação da seleção dos candidatos à reforma agrária, eles recebem um título provisório (art. 14, IN 99/2019), que será substituído por um título definitivo caso tenham sido cumpridos os requisitos do art. 10 da IN, a maioria a cargo do Poder Público (incisos I a IV). O status do assentamento pode ser verificado no processo do assentamento (art. 26 da IN 99/2019).

Se esses requisitos não estiverem cumpridos, eventual demanda terá necessariamente um caráter coletivo – execução de registro fundiário; medição e marcação de lotes; georreferenciamento e certificação; CAR do assentamento.

Caso esses requisitos estejam cumpridos, eventual demanda terá necessariamente um caráter individual, embora possa ser coletivizada (direito individual homogêneo), o que é sempre recomendável (verificar com o assistido se, em seu assentamento, há outras pessoas em condições similares e solicitar que oriente seus vizinhos a procurar a DPU).

Com a concessão do título definitivo, o prazo de 10 anos de inalienabilidade é contado da data do título provisório ou de outro comprovante de exploração direta após a homologação na relação de beneficiários (art. 31, §2º, IN 99/2019). Caso a liberação não dependa de vistoria (art. 32 c/c art. 51, IN 99/2019), pode ser requerida na demanda judicial, com prazo. Caso dependa de vistoria, o pedido deve ser de conclusão do processo com a vistoria e a liberação das cláusulas. É recomendável pedir, subsidiariamente, que o INCRA realize os procedimentos necessários para conclusão do processo e liberação das cláusulas resolutórias, em certo prazo.

Também é recomendável pedir a inscrição do beneficiário nos cadastros do INCRA (art. 28 e art. 13, §2º, da IN 99/2019), concedendo-se todas as políticas correspondentes para as quais o cadastro é necessário, caso o cadastramento esteja indisponível por qualquer motivo (bloqueio do TCU etc.).

### **Beneficiários da regularização fundiária**

A regularização de **ocupação em lote de reforma agrária** segue os procedimentos do art. 70 e ss. da IN 99/2019. Aplicam-se a ela as observações acima (cf. PAJ 2018/076-00121).

Além dessas hipóteses, as ocupações em outros imóveis públicos de até 2500 hectares podem ser regularizadas na forma da Lei 11.952/09 e da IN 100/2019. Considera-se que são **pequena propriedade** imóveis de até 4 módulos fiscais. O tamanho dos módulos fiscais varia de acordo com a região. Em geral, pretendentes a imóveis até 4 módulos fiscais são os necessitados de assistência jurídica gratuita, devendo ser priorizados pela DPU.

Para a regularização, é necessário o georreferenciamento do imóvel, o que pode ser exigido do INCRA. Aplicam-se aqui e nos demais atos que dependem da autarquia as observações realizadas no tópico anterior.

Há casos ainda em que o imóvel se tornou impróprio para a regularização posteriormente à ocupação, com a criação de unidades de conservação, a demarcação indígena etc. Aqui é possível incidir sobre os processos de indenização e ou de reassentamento, dependendo do perfil e dos interesses do ocupante. No PAJ 2017/076-00580, houve a tentativa de reconhecimento judicial da posse mansa, pacífica e de boa-fé em área onde criada unidade de conservação, para destravar o processo administrativo de indenização.

## **3. Territórios Quilombolas**

### **3.1. Normativas**

Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal – reconhecimento do modo de vida das populações descendentes de comunidades de quilombos

Arts. 215 e 216 da Constituição Federal – proteção às culturas tradicionais

Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – procedimento de demarcação de território quilombola: art. 2º (critério de autodeclaração); art. 18, p. único (assessoramento à DPU pela Fundação Cultural Palmares); art. 20 (assistência técnica rural às comunidades tituladas);

Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004;

Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 - Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

### **3.2. Caminhos para a atuação**

A redução dos valores disponibilizados para a ordenança fundiária impacta os territórios quilombolas, já que em geral é necessária a remoção de não quilombolas pela indenização das benfeitorias dos ocupantes de boa-fé e pela inclusão em assentamento da reforma agrária.

A titulação quilombola também não observa, em geral, a razoável duração do processo, em razão das limitações de recursos. É possível pleitear desde a declaração da mora administrativa à realização de atos necessários para o andamento do processo. Também é cabível a indenização por danos individuais e/ou coletivos, tendo em vista a importância do território para os modos de vida tradicionais e os impactos que a mora administrativa gera na vida dos quilombolas.

Em relação aos não quilombolas, alguns têm direito à indenização de benfeitorias e/ou à inclusão em programa de reforma agrária. A demora nesses processos, que enseja insegurança jurídica, também pode

dar azo à indenização pelo tempo decorrido sem resolução do conflito.

Não se pode descartar a hipótese de atos de autorregulação fundiária, como a formulação, com recursos privados, de laudos de caracterização do modo de vida tradicional, a realização de georreferenciamento e outros atos necessários à titulação. Nesse caso, cabe à DPU pleitear que essas medidas de autorregulação sejam admitidas pelas instâncias decisórias.

## 4. Territórios Indígenas

### 4.1. Normativas

Lei n.º 6.001/73 -

Decreto 1775/96 – regulamento do procedimento de demarcação

Portaria/FUNAI nº 14, de 09 de janeiro de 1996 – diretrizes para o relatório de identificação e delimitação

Instrução Normativa FUNAI no 002, de 3 de fevereiro de 2012 – critérios para indenização das benfeitorias de boa-fé

### 4.2. Consultas

Relatório de avaliação da execução de programas de governo n.º 60 fiscalização e demarcação de terras indígenas – Controladoria Geral da União < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/10/ministerio-da-transparencia-avalia-politica-de-demarcacao-de-terras-indigenas> >

### 4.3. Caminhos para a atuação

A redução dos valores disponibilizados para a ordenança fundiária impacta os territórios indígenas, já que em geral é necessária a remoção de não indígenas pela indenização das benfeitorias dos ocupantes de boa-fé e pela inclusão em assentamento da reforma agrária.

A demarcação indígena também não observa, em geral, a razoável duração do processo, em razão das limitações de recursos. É possível pleitear desde a declaração da mora administrativa, a realização de atos necessários para o andamento do processo. Também é cabível a indenização por danos individuais e/ou coletivos, tendo em vista a importância do território para os modos de vida tradicionais e os impactos que a mora administrativa gera na vida dos indígenas.

O mesmo se aplica aos casos em que a terra indígena já se encontra demarcada, estando ainda pendente a desintrusão, com a retirada dos não indígenas. A demora nesses casos ocorre principalmente por conta de omissão da União em efetivar a medida ou por impugnações do processo demarcatório perante o Poder Judiciário. Nesta segunda hipótese, é possível o ingresso da DPU nas ações judiciais – como *amicus curiae* ou *custus vulnerabilis* - para resguardar os interesses dos povos indígenas envolvidos, sem prejuízo da adoção de medidas paralelas para a defesa dos direitos dos não indígenas em situação de vulnerabilidade, que possam ser destinatários de outras políticas de acesso à terra.

Em relação aos não indígenas, alguns têm direito à indenização de benfeitorias e/ou à inclusão em programa de reforma agrária. A demora nesses processos, que enseja insegurança jurídica, também pode dar azo à indenização pelo tempo decorrido sem resolução do conflito.

Não se pode descartar a hipótese de atos de autorregulação fundiária, como a formulação, com recursos privados, de laudos de caracterização do modo de vida tradicional, a realização de georreferenciamento e outros atos necessários à titulação. Nesse caso, cabe à DPU pleitear que essas medidas de autorregulação sejam admitidas pelas instâncias decisórias.

## 5. Territórios Ribeirinhos

### 5.1. Normativas

Decreto-Lei 9760, de 5 de setembro de 1946 – Dispõe sobre os bens imóveis da União: art. 18-A (regularização de interesse social); art. 61 (regularização da ocupação de imóveis presumidamente da União); art. 164 (legitimação de posse de terras devolutas)

Lei 9.636, de 15 de maio de 1998 – Dispõe sobre administração dos imóveis da União: art. 1º (atribuição da SPU); art. 22-A (concessão de uso especial para fins de moradia);

Portaria 89/2010 da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – termo de autorização de uso sustentável (TAUS)

Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 – dispõe sobre a possibilidade de intervenção em área de preservação permanente

### 5.2. Caminhos para a atuação

A redução dos valores disponibilizados para a ordenança fundiária impacta os territórios ribeirinhos, já que em geral é necessária a remoção de não ribeirinhos pela indenização das benfeitorias dos ocupantes de boa-fé e pela inclusão de famílias não tradicionais em assentamento da reforma agrária.

A titulação também não observa, em geral, a razoável duração do processo, em razão das limitações de recursos. É possível pleitear desde a declaração da mora administrativa e a realização de atos necessários para o andamento do processo, até a sua conclusão. Também é cabível a indenização por danos individuais e/ou coletivos, tendo em vista a importância do território para os modos de vida tradicionais e os impactos que a mora administrativa gera na vida dos indígenas.

Em relação aos não ribeirinhos, alguns têm direito à indenização de benfeitorias e/ou à inclusão em programa de reforma agrária. A demora nesses processos, que enseja insegurança jurídica, também pode dar azo à indenização pelo tempo decorrido sem resolução do conflito, em favor dos não ribeirinhos.

Não se pode descartar a hipótese de atos de autorregulação fundiária, como a formulação, com recursos privados, de laudos de caracterização do modo de vida tradicional, de georreferenciamento e outros atos necessários à titulação. Nesse caso, cabe à DPU pleitear que essas medidas de autorregulação sejam admitidas como válidas pelas instâncias decisórias.

## 6. Populações afetadas pela grilagem e pelo desmatamento

### 6.1. Caminhos para a atuação

As hipóteses de grilagem, quando implicam danos ambientais como o desmatamento, que impactam populações tradicionais e pessoas assentadas, também podem ensejar pedidos de indenização individual e/ou coletiva, conforme as peculiaridades do caso. Se a pretensão for voltada contra particulares responsáveis por grandes desmatamentos etc., aplicam-se as observações feitas no tópico “Imóvel público impróprio para regularização” (item 8.2.).

Assim como o Ministério Público do Trabalho faz em sua área de atuação, pode ser interessante pedir que a indenização coletiva seja depositada em juízo, para posterior utilização direta na comunidade afetada, por meio de apresentação de projetos orçados ao juízo. É possível que igual finalidade seja dada às

indenizações individuais, especialmente nos casos de tutela individual homogênea, com isso aumentando a possibilidade de sensibilização do juízo (indenização individual para benefício coletivo). Esta hipótese deve ser negociada com a comunidade e com o assistido.

## 7. Defensores de Direitos Humanos (processo sigiloso)

### 7.1. Normativas

Decreto Presidencial 9.937/2019 – Institui o Conselho Deliberativo que delibera sobre a inclusão ou desligamento no programa

Portaria MDH 300/2018 – regulamento do Programa: medidas urgentes (art.11); medidas de proteção (art. 13); procedimento de ingresso (art. 14); impedimentos (art. 15)

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – processo administrativo: art. 49 (prazo de 30 dias para decidir os processos instruídos)

### 7.2. Caminhos para a atuação

Sem políticas específicas de solução dos problemas sociais geradores das ameaças (art. 13, V, da Portaria 300/2018), situação que tende a se agravar com a omissão inconstitucional referente às políticas de ordenança fundiária, o conflito pode permanecer por longos anos, o que permite diversas modalidades de obrigações de fazer, referentes a atos específicos para resolução do conflito, e até indenização por dano moral/material, individual e coletiva.

A segurança dos assentamentos, por exemplo, pode ser objeto de ação civil pública contra a União e suas autarquias e contra os Estados, eis que as Polícias Militares têm poucos projetos para a segurança de direitos no campo, mesmo constituindo a maior força de segurança do país (art. 2º, §2º, *a e b*, da Lei 4.504/64).

É possível ainda que a solução dos conflitos dependa de processos judiciais ou administrativos de desapropriação, desocupação etc., nos quais a DPU pode intervir.

## 8. Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em Imóveis Pertencentes a União

### 8.1. Normativas

CF – artigo 5º, VIII, 6º e 182.

Lei n. 13.465, de 11 de Julho de 2017 – art. 13 (modalidades); art. 14, IV (legitimidade da DPU para requerimento da REURB); art. 15 (instrumentos de titulação); art. 19 (demarcação)

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – política urbana: art. 2º, XIV (regularização urbana para populações de baixa renda)

Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998 – destinação de bens da União

Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018 – regulamento da regularização fundiária urbana e da destinação dos bens da União

Portaria n. 2.826, de 31 janeiro de 2020 – procedimento REURB em bens da União



Provimento 44/ Corregedoria Nacional de Justiça, de 18 de março de 2016 – regulamenta o registro da regularização fundiária urbana

## 8.2. Caminhos para a atuação

### **Regularização fundiária urbana em imóveis públicos pertencentes a união:**

Há duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana, a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) e a Reurb de Interesse Social (Reurb-S). O que diferencia as modalidades é a constituição dos ocupantes, no caso da de interesse social, a população de baixa renda assim declarada em ato do Poder Executivo municipal. Portanto, a atuação da Defensoria Pública da União volta-se para Reurb-S.

A REURB-S é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, declarados como tal em ato do Poder Público municipal ou distrital.

A Portaria 2.826/2020, que estabeleceu normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana em áreas da União, limitou a REURB-S aos ocupantes com renda mensal de até 5 salários mínimos e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, utilizando, assim, critérios idênticos ao estabelecido para Doação de imóveis da União. A citada norma pode ser questionada ante a competência legal atribuída ao Poder Público municipal e/ou distrital de declarar os núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda.

O simples requerimento da Reurb-S pelos legitimados, incluída a DPU, junto ao órgão competente, já produz efeitos imediatos, como a estabilização da posse até decisão final. O pedido pode ser realizado no curso de processos possessórios contra a coletividade elegível ao REURB.

Em não se obtendo êxito com requerimento administrativo de regularização fundiária, a atuação da Defensoria Pública poderá ocorrer na via judicial para fins de garantir o direito de uso dos possuidores do imóvel. Isso pode envolver demandas para a admissão do pedido de regularização urbana indeferido pelo Município, apresentando fundamentos para rejeição da tese de que se trata de um ato administrativo discricionário, ou com medidas quanto à evolução do processo, em caso de morosidade excessiva.

Aqui necessário trazer o procedimento da reclamação pré-processual (RPP) como um dos instrumentos a tentar compor o conflito, citando-se a exitosa experiência do DRDH/SC (Reclamação pré-processual n. 5002462-91.2018.4.04.7200/SC, CEJUSCON de Florianópolis).

## 9. Despejos forçados de coletividades e compra irregular de terra pública

### 9.1. Normativa

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988): arts. 1º, III, IV; 3º, I, III, IV; 5º, XXII, XXIII; 6º; 126; 170, III, VI; 187; 188.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc): arts. 6º, 11 (direitos acessórios ao direito à posse).

Protocolo de San Salvador: art. 6º (direito acessório ao direito à posse).

Código Civil (CC): arts. 1.196/1.224; 1.228, § 4º.

Código de Processo Civil (CPC): arts. 554/568.

Comentário Geral n. 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003: Estatuto do Idoso - Capítulo IX (da habitação)

Lei 12.288, de 20 de julho de 2010: Estatuto da Igualdade Racial – Capítulo IV (acesso à terra e à moradia adequada)

## 9.2. Caminhos para a atuação

### 9.3. Imóvel público impróprio para regularização. Compra irregular de terra pública.

Hipótese muito comum de ocupação na Amazônia, pessoas com recursos fomentam as condições de desmatamento de grandes áreas protegidas, destinadas a outras populações ou pleiteadas para grupos tradicionais (terras indígenas, unidades de conservação etc.), com o posterior loteamento e venda irregular de terra pública, muitas vezes explorando as expectativas de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A indenização material pela evicção e os pedidos de danos morais, por serem contra o particular que vende as terras, a princípio, deve ser intentada no âmbito da Justiça Estadual, de forma que tais demandas podem ser encaminhadas para a DPE.

Contudo, é possível vislumbrar hipóteses em que uma atuação coletiva pode conter pedido cumulativo de indenização coletiva pelos danos morais ou materiais decorrentes da exploração da área, especialmente em terras indígenas ou em terras públicas ocupadas por populações tradicionais, o que pode ser utilizado para atrair a competência da Justiça Federal, por previsão expressa ou analogia. Além disso, é possível alegar interesse objetivo da União ou de suas autarquias quanto aos danos realizados em seus imóveis, especialmente se eventual indenização for destinada à recuperação ambiental do imóvel, adequando-o aos modos de vida das populações autorizadas a viver nele.

Nesses casos, é possível que os ocupantes sejam potenciais beneficiários das políticas de ordenança fundiária, aplicando-se a eles pedidos referentes à inclusão nessas políticas e da sua satisfação, incluindo a indenização do Poder Público por eventual omissão.

### Defesa de coletividades no polo passivo.

Legitimidade extraordinária, participação do MPF e audiência preliminar

Na defesa de coletividades no polo passivo de demandas possessórias, são muito relevantes as defesas processuais.

A participação do Ministério Público nesses casos é sempre obrigatória. Quando a coletividade incluir pessoas em situação de hipossuficiência econômica (art. 554, §1º, do CPC e art. 4º, V, VII, X, e XI, da Lei Complementar 80/1994; e art. 7º, II, da Resolução 10/2018/CNDH), também é obrigatória a participação da DPU. Casos não haja intimação tempestiva desses entes, pode-se alegar nulidade dos atos processuais que se realizaram sem o seu conhecimento prévio, nos termos do art. 267 e ss. do CPC.

Além disso, deve-se observar a realização de audiência de mediação, ato vinculado pelo CPC sempre que o conflito coletivo decorrer de posse velha, com mais de ano e dia desde a data do esbulho ou da turbação (art. 565). Nos demais casos, quando se tratar de posse nova, a medida pode ser ainda defendida como necessária para justificação das alegações da parte autora, como exposto no art. 7º, IV, da Resolução 10/2018 do CNDH e no Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por fiscalizar e emitir opiniões sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (Pidesc) – internalizado pelo Decreto 591/1992. Nesta linha, merece transcrição parcial o parágrafo 15 do citado CG:

15. Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la

cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; (...). (sublinhou-se, negritou-se)

Citação do polo passivo

O já analisado art. 554, § 1º, 1ª parte, do CPC dispõe que, nas ações possessórias propostas em face de grande número de pessoas, devem ser citadas pessoalmente ocupantes encontrados no local, citando-se por edital os que não forem.

Desse modo, é preciso verificar se há informação ou estimativa acerca do real número de pessoas que ocupam a área objeto do litígio possessório. A partir deste dado, pode-se identificar se a diligência de citação realizada foi eficiente, pois a citação editalícia é excepcional e ficta, não sendo seguro que efetivamente chame para a relação processual aqueles que serão afetados futuramente com a decisão judicial.

É importante que se oportunize a todas as pessoas envolvidas a participação no processo, sob pena de vilipendiar a ampla defesa e o contraditório. Neste sentido, o CNDH recomenda que todas as pessoas envolvidas sejam pessoalmente citadas, vide art. 7º, I, da Resolução 10/2018.

Em todo caso, diante do que dispõe expressamente o art. 554, § 1º, do CPC, não sendo possível que se cite pessoalmente todos os ocupantes, deve-se zelar que, pelo menos, seja feita a regular citação editalícia deles.

Ademais, pode-se defender que, na ação possessória, há, no polo passivo, conjugando-se os arts. 256, 259, III, e 554, § 1º, 1ª parte, do CPC, um **litisconsórcio necessário simples** (art. 114, 1ª parte, CPC), com vistas a prestigiar de forma devida a **ampla defesa** e o **contraditório** (arts. 5º, LV, CRFB; art. 14.3 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos [PIDCP] – internalizado pelo Decreto 592/1992; e 8.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos [CADH] – internalizada pelo Decreto 678/1992).

Assim, a consequência da prolação de decisões sem que sejam todos os litisconsortes citados é a **ineficácia** da decisão perante os ocupantes não citados (art. 115, II, CPC).

Indeferimento e reconsideração do pedido de reintegração de posse, liminar e definitivo.

A princípio, pode-se questionar eventual decisão liminar de reintegração de posse sob o aspecto formal e material.

Por exemplo, diante de uma situação de esbulho há mais de ano e dia, uma decisão liminar que defere a reintegração de posse inaudita altera pars sem a prévia realização de audiência preliminar é vulnerável ao pedido de decretação de nulidade do ato. Como se verifica, trata-se de um vício formal grave, considerando que a teleologia processual prestigia a solução consensual dos litígios (art. 3º, § 2º, CPC), desconsiderada na situação hipotética. Com efeito, alguns vícios formais podem viabilizar seja eventual decisão liminar de reintegração de posse questionada (neste ponto, é interessante verificar os tópicos acima).

De outro lado, sob o aspecto material, também existem diversas situações que podem conduzir ao indeferimento do pleito (liminar ou definitivo), relacionados ao caráter da posse e à sua função social. Nesta parte, sugere-se retomar a leitura dos itens anteriores da presente cartilha, que podem elucidar teses de mérito aptas a alcançar o provimento jurisdicional favorável.

Despejo forçado de coletividades – garantia de proteção aos direitos humanos.

Não raro, a busca por assistência jurídica já se dá em fase avançada, na qual há ordem de retirada forçada (despejo ou desalojamento forçado) da coletividade assistida da Defensoria Pública. Independentemente do mérito da decisão ou da ordem, a integralidade da assistência jurídica perpassa pela tutela de direitos humanos também no pior cenário fático-material.

Isso posto, diante de uma situação na qual a retirada, o despejo, o desalojamento ocorrerá, a atuação defensorial demanda que a execução da ordem seja feita se respeitando a dignidade da pessoa humana.

Define-se o despejo forçado com base no CG 7 do Comitê do Pidesc, ou seja, ação de remover pessoas, famílias ou comunidades das casas ou das terras ocupadas por elas, permanente ou provisoriamente, sem

oferecer meios apropriados de proteção em geral ou sequer permitir o acesso a tais meios. O Comitê ainda destaca no CG 7 que os despejos forçados se tornaram prática generalizada e que viola os direitos humanos, estando em desacordo com o Pidesc.

Na mesma linha, nos “considerandos” da Resolução 10/2018 do CNDH, indicam-se uma série de atos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a forma humana de se realizar despejos forçados. À vista de tais documentos, esta resolução pretende estabelecer procedimento para os despejos forçados, de modo a salvaguardar os direitos humanos das pessoas afetadas.

O art. 1º, § 2º, da Resolução 10/2018 do CNDH destaca que os despejos forçados somente podem ocorrer mediante decisão judicial, não se admitindo a sua decretação por ato administrativo. Ademais, trata-se de medida excepcional, autorizada somente quando for a única medida apta à proteção de direitos humanos (art. 14, Resolução 10/2018 do CNDH).

Sobremais, após decretado judicialmente, o despejo forçado não deve ser executado de forma discricionária e sem controle, sob pena de, inclusive, favorecer os conflitos entre as pessoas alvos do despejo forçado e os agentes públicos executores da ordem.

Assim, o art. 15 da Resolução 10/2018 do CNDH trata do instituto do **Plano Prévio de Remoção e Assentamento (PPRA)**, a ser elaborado pelo **Juízo que determina a remoção das pessoas**, com a **participação dos envolvidos**, bem como de **atores institucionais** como o Incra, a Funai, a Fundação Palmares, o Ministério Público e a Defensoria Pública (entre outros), vide art. 16 da Resolução 10/2018 do CNDH. No caso, parece importante que se viabilize a participação também de entidades da sociedade civil relacionadas à questão agrária, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da Associação Brasileira de Advogados do Povo (Abrapo), ambas muito atuantes na Região Norte, próximas dos acampamentos e dos assentamentos informais e vulneráveis ao despejo forçado.

A execução da ordem de despejo forçado também demanda controle, como se verifica no art. 17 da Resolução 10/2018 do CNDH. Outrossim, veda-se a realização de despejos forçados *“durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos, ou em dias litúrgicos próprios da cultura e das divindades da comunidade afetada”* (art. 18, Resolução 10/2018 do CNDH).

No mais, o art. 20 da Resolução 10/2018 do CNDH institui as diretrizes que orientam a elaboração do PPRA, exigindo viabilização de reassentamento e auxílio na remoção das pessoas e de seus pertences, a revelar que o despejo forçado deve ser realizado de forma humanizada.

*A Defensoria Pública da União (DPU) existe para dar assistência jurídica gratuita à população de baixa renda. É a instituição que defende os direitos, na Justiça ou fora dela, de quem não tem condições de pagar por um advogado particular. Não se paga nada para ser atendido.*

Mais direitos em

[www.dpu.def.br](http://www.dpu.def.br)



aposentadorias,  
benefícios e  
auxílios sociais



educação



militares



moradia



saúde



crimes federais



assistência jurídica  
internacional



direitos humanos  
e tutela coletiva