

PARECER Nº 1 - GTM DPGU

**PARECER TÉCNICO. ATUAÇÃO POLICIAL.
CONFLITOS FUNDIÁRIOS. LIMITES
CONSTITUCIONAIS. DIREITO À MORADIA. FUNÇÃO
SOCIAL. PROTEÇÃO DIREITOS HUMANOS.
REMOÇÕES FORÇADAS. ORDEM JUDICIAL
OBRIGATÓRIA.**

O presente parecer técnico é elaborado em atendimento à solicitação do **Defensor Regional de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul**, que instou o **Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União** a analisar os protocolos de atuação da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul em situações envolvendo conflitos fundiários e ocupações para fins de moradia.

A demanda surge em razão da necessidade de esclarecimento sobre os limites legais e constitucionais da intervenção policial em situações que envolvem o direito fundamental à moradia e a função social da propriedade e o necessário estabelecimento de medidas garantidoras de direitos humanos.

1 . OPERAÇÕES PREVIAS E CRIME DE ESBULHO POSSESSÓRIO - NECESSIDADE IMPERATIVA DE DECISÃO JUDICIAL

No que tange a atuação prévia da brigada militar, imperiosa algumas digressões sobre a atuação policial sem decisão judicial, conforme consta no item 3 EXECUÇÃO, b, c e d, da Nota de Instrução n. 2.24/EMBM/2023.

A tipificação do crime de esbulho possessório (Artigo 161, § 1º, II do Código Penal), prevista no Código Penal de 1940, não pode ser interpretada de forma estática ou descontextualizada das transformações constitucionais e sociais ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo em questão criminaliza a conduta de invadir "com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório", estabelecendo pena de detenção de um a seis meses e multa.

A evolução constitucional brasileira, especialmente após 1988, impôs uma releitura hermenêutica de todos os institutos jurídicos à luz dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais estruturantes. Nesse contexto, o crime de esbulho possessório deve ser analisado considerando obrigatoriamente o direito fundamental à moradia, inscrito no artigo 6º da Constituição Federal, a função social da propriedade, prevista no artigo 5º, inciso XXIII, e o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

O objeto material do tipo delitivo consiste especificamente no esbulho da posse de imóvel, o que pressupõe, necessariamente, que o suposto esbulhado detenha posse legítima sobre o bem. Esta legitimidade não se resume à mera detenção física ou documental, mas exige o cumprimento da

função socioambiental da propriedade, requisito constitucional que acompanha o direito de propriedade em todas as suas manifestações.

No âmbito da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade estabelece que a função social é cumprida quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor municipal. Para os imóveis rurais, a caracterização da função social está expressa na própria Constituição Federal, englobando o aproveitamento racional e adequado, a utilização responsável dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das normas que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A questão torna-se ainda mais complexa quando se considera a função social da posse, conceito que transcende a mera destinação útil da propriedade e estabelece relação direta com a função que o bem imóvel desempenha na concretização do mínimo existencial do possuidor, seja através da moradia ou do trabalho.

Como magistralmente esclarecem Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias, "a função social da posse é uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, na qual não apenas se sanciona a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, mas se estimula o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana".

A análise da tipicidade do esbulho possessório deve considerar, portanto, se a ocupação destinada à efetivação de necessidade humana básica não configuraria excludente de ilicitude, especialmente em situações onde o direito fundamental à moradia tem sido sistematicamente violado. Esta discussão assume dimensão constitucional quando se verifica que o Estado brasileiro reconhece a moradia como direito fundamental e assume o compromisso de implementar políticas públicas para sua efetivação.

A ausência do cumprimento da função socioambiental do imóvel acarreta a perda de seu título justificativo e, conseqüentemente, afeta as garantias judiciais e extrajudiciais de proteção da posse. Da mesma forma, não há cumprimento da função social da posse quando esta se encontra dissociada da concretização do princípio da dignidade humana, especialmente quando não se qualifica pela moradia ou pelo trabalho produtivo.

O voto do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro no HC 5574/SP representa marco jurisprudencial fundamental nesta discussão, ao estabelecer que as reivindicações de reforma agrária configuram legítima manifestação em face de direito constitucionalmente assegurado, não podendo ser confundidas com crimes contra o patrimônio. O Ministro ressaltou que "a Constituição da República dedica o Capítulo III, do Título VII, à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Configura, portanto, obrigação do Estado. Correspondentemente, direito público, subjetivo de exigência de sua concretização".

Desta forma, a caracterização do tipo penal de esbulho possessório exige análise judicial complexa e fundamentada sobre a existência de título justificativo da posse pelo suposto proprietário, considerando não apenas a documentação formal, mas o efetivo cumprimento da função social da propriedade e da posse.

Esta análise não pode ser realizada em sede policial, tornando inviável o cumprimento de ações policiais destinadas a interromper suposta prática delitiva sem decisão judicial prévia que examine todos os elementos jurídicos relevantes.

Assim, as medidas de operações prévias e adoção de ações sem ordem judicial podem configurar lesão aos direitos fundamentais dos envolvidos na ocupação.

2. VEDAÇÃO À APREENSÃO DE VEÍCULOS DE LOCOMOÇÃO SEM DECISÃO JUDICIAL

Com relação ao estabelecido no 'f', 2.Reintegração compulsória, letra 'h' da Nota de Instrução nº 2.24/EMBM/2023 da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, vale mencionar o que segue.

A apreensão de veículos, transportes ou quaisquer bens móveis pertencentes aos ocupantes em contextos de conflitos fundiários constitui medida excepcional que exige autorização judicial específica e fundamentada. A ausência de decisão judicial expressa autorizando tal apreensão configura violação do direito fundamental de propriedade, previsto no artigo 5º, caput e inciso XXII da Constituição Federal, bem como excesso de poder de polícia e medida desproporcional contrária aos princípios da legalidade e da proporcionalidade.

O direito de propriedade sobre bens móveis não se confunde com a questão possessória sobre imóveis, não podendo ser afetado automaticamente por decisões de reintegração de posse imobiliária. Os veículos e transportes dos ocupantes constituem, frequentemente, instrumentos essenciais para sua subsistência e mobilidade, sendo muitas vezes o único meio de que dispõem para se deslocar e buscar alternativas habitacionais após a remoção.

A apreensão indiscriminada de transportes pode configurar violação do direito de ir e vir, previsto no artigo 5º, inciso XV da Constituição Federal, especialmente quando impede que as pessoas removidas se desloquem para buscar alternativas de moradia ou trabalho. Esta medida pode também violar o princípio da dignidade da pessoa humana, ao privar os ocupantes de meios essenciais para sua sobrevivência e reorganização familiar.

Quando houver necessidade excepcional de apreensão de veículos ou outros meios de transportes, esta medida deve ser expressamente determinada por decisão judicial fundamentada, que demonstre a necessidade específica da apreensão, sua proporcionalidade em relação aos fins almejados e o respeito aos direitos fundamentais dos afetados. A decisão deve considerar ainda a situação de vulnerabilidade dos ocupantes e as alternativas disponíveis para assegurar sua mobilidade e dignidade.

3. ADOÇÃO DE MEDIDAS ASSEGURATÓRIAS DOS DIREITOS HUMANOS

As ações policiais em cumprimento de decisões que determinam remoções forçadas devem se pautar em medidas que não afetem a incolumidade física e patrimonial dos ocupantes, a fim de que não violem direitos humanos. Dessa feita, existem alguns normativos que estabelecem padrões mínimos do cumprimento destas ordens que deveriam ser seguidos pelo normativo da Brigada.

3.1 REMOÇÕES FORÇADAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESOLUÇÃO CNDH Nº 17/2021

A Resolução nº 17/2021 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos estabeleceu marco regulatório fundamental para a proteção de grupos vulneráveis em contextos de remoção, deslocamento forçado e despejo, reconhecendo a necessidade de harmonizar a proteção da propriedade privada com os direitos humanos fundamentais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

O artigo 17 da referida resolução estabelece vedação categórica ao uso de forças da polícia judiciária civil ou federal, da polícia militar, da força nacional e da polícia rodoviária federal em despejos, remoções e deslocamentos forçados sem ordem judicial específica. Esta vedação não representa mera formalidade procedimental, mas reconhece que as remoções forçadas constituem medidas extremas que afetam diretamente a dignidade humana e podem configurar violação de direitos humanos quando realizadas sem as devidas garantias legais.

A exigência de ordem judicial prévia fundamenta-se no princípio da separação dos poderes e no reconhecimento de que as remoções forçadas envolvem questões jurídicas complexas que demandam análise judicial fundamentada. O Poder Judiciário deve examinar não apenas a existência de título de propriedade, mas também o cumprimento da função social da propriedade, a situação de

vulnerabilidade dos ocupantes, a disponibilidade de alternativas habitacionais e a proporcionalidade da medida.

O artigo 18 da resolução estabelece regime diferenciado para a guarda municipal e outros órgãos de fiscalização que não se enquadram como polícia judiciária, determinando que devem prioritariamente colaborar com a pacificação de conflitos em contextos de remoção de grupos que demandam proteção especial do Estado. Esta disposição reconhece que a atuação estatal em conflitos fundiários deve priorizar a mediação e a solução consensual, reservando o uso da força apenas para situações excepcionais e devidamente autorizadas pelo Poder Judiciário.

A vedação expressa do uso de armas letais e menos letais pelas guardas municipais e órgãos de fiscalização, estabelecida no parágrafo 1º do artigo 18, reflete o reconhecimento de que as remoções forçadas não devem ser tratadas como operações de combate, mas como procedimentos administrativos que devem observar rigorosamente os direitos humanos fundamentais. A obrigatoriedade de identificação dos agentes envolvidos e a implementação de câmeras de vigilância e microfones nos uniformes, prevista no parágrafo 2º, visa assegurar transparência e accountability nas ações estatais.

O parágrafo único do artigo 18 estabelece vedação absoluta à atuação da guarda municipal ou de órgãos de fiscalização na implementação de remoção de grupos vulneráveis em áreas privadas, reconhecendo que nestas situações a intervenção estatal deve ser ainda mais restrita e cuidadosa, exigindo necessariamente autorização judicial específica e fundamentada.

A resolução reconhece ainda que determinados grupos demandam proteção especial do Estado, incluindo crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais, população em situação de rua, imigrantes, refugiados e outras pessoas em situação de vulnerabilidade. Esta proteção especial implica na adoção de medidas diferenciadas que considerem as especificidades e necessidades destes grupos.

Portanto, imperioso que a Brigada, em sua normativa, atente para que o dispõe o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

3.2 ATIVIDADE POLICIAL E DIREITOS HUMANOS CONFORME RESOLUÇÃO CNDH N° 10/2018

A Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos estabelece diretrizes fundamentais para a atuação de agentes públicos em mandados de reintegração de posse coletiva, reconhecendo que estas operações frequentemente envolvem situações de extrema vulnerabilidade social e podem resultar em graves violações de direitos humanos se não conduzidas com as devidas cautelas e garantias.

O artigo 17 da resolução estabelece que o juiz, ao requerer a intervenção de força policial para cumprimento de decisão judicial, deve determinar obrigatoriamente a manifestação do órgão policial competente sobre as condições para o cumprimento do mandado e previsão expressa dos riscos subjacentes. Esta manifestação deve ser considerada para elaboração do plano de remoção e reassentamento, assegurando que a operação seja planejada considerando as especificidades do caso concreto e os riscos envolvidos.

A exigência de juntada ao processo dos protocolos de atuação, da cadeia de comando da operação e da identificação dos agentes policiais representa garantia fundamental de transparência e accountability. Estes protocolos devem ser apresentados aos ocupantes e publicizados, assegurando que todos os envolvidos tenham conhecimento dos procedimentos que serão adotados e possam acompanhar sua execução.

O parágrafo único do citado artigo 17 estabelece que a atividade policial deve seguir obrigatoriamente em estrito acordo com o plano de remoção e com as normas internacionais de direitos humanos, sob pena de ensejar responsabilização estatal dos agentes públicos. Esta disposição reconhece que o Brasil assumiu compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e que a atuação policial em conflitos fundiários deve observar rigorosamente estes standards internacionais.

As normas internacionais de direitos humanos aplicáveis incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre despejos forçados.

A resolução reconhece que as reintegrações de posse coletiva frequentemente envolvem grupos em situação de vulnerabilidade social, incluindo famílias com crianças, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de pobreza extrema. Nestas situações, a atuação estatal deve ser ainda mais cuidadosa, considerando as necessidades específicas destes grupos e adotando medidas para minimizar os impactos negativos da remoção.

A responsabilização estatal dos agentes públicos, prevista no parágrafo único do artigo 17, abrange não apenas a responsabilização criminal por eventuais crimes cometidos, mas também a responsabilização civil e administrativa por violações de direitos humanos. Esta responsabilização pode ser acionada tanto em âmbito nacional quanto internacional, considerando os compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.

Portanto, a norma deve ser observada nas ordens de desocupação realizadas com apoio da força policial.

3.3 DIRETRIZES NACIONAIS PARA EXECUÇÃO DE MANDADOS JUDICIAIS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

O Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva, elaborado pela extinta Ouvidoria Agrária Nacional em 2008, estabeleceu parâmetros fundamentais para nortear as ações de reintegração de posse, reconhecendo a necessidade de conciliar o cumprimento de decisões judiciais com o respeito aos direitos humanos fundamentais e a dignidade das pessoas afetadas.

O manual estabelece que o braço armado do Estado deve observar rigorosamente os limites de sua atuação para não violar princípios fundamentais, tendo como parâmetros mínimos de cuidado os critérios de competência, providências iniciais, limites da ordem judicial, atos de desocupação, planejamento e inspeção, efetivação da medida, mão-de-obra para a remoção, meios coercitivos, transparência das informações e conotação social da ação.

A ordem judicial deve ser cumprida observando rigorosamente o limite objetivo e subjetivo expresso no mandado, não cabendo ao órgão policial executor praticar atos de destruição ou remoções de possíveis benfeitorias que não estejam expressamente determinados na decisão judicial. Esta limitação reconhece que a atuação policial deve ser estritamente vinculada ao comando judicial, não podendo extrapolar os limites da autorização concedida.

A normativa recomenda obrigatoriamente a realização de filmagem como forma de documentar a ação, visando evitar abusos ou questionamentos jurídicos em relação aos responsáveis pela reintegração. Esta documentação serve não apenas como meio de prova, mas também como instrumento de controle da legalidade da atuação policial e de proteção tanto dos agentes públicos quanto dos ocupantes.

Antes da efetivação do cumprimento do mandado judicial, a corporação responsável deve promover planejamento prévio à execução da medida, inspecionando o local e colhendo informações essenciais sobre a situação encontrada. É nesta etapa que se realiza também o contato obrigatório com os representantes da ocupação, visando esclarecer a determinação judicial e mediar uma desocupação voluntária e pacífica. Esta mediação representa oportunidade fundamental para evitar o uso da força e encontrar soluções consensuais que preservem a dignidade de todos os envolvidos.

A preocupação com a mediação, envolvendo órgãos e entidades públicas e privadas, bem como todas as partes envolvidas na lide, demonstra que a ideia central é evitar conflitos, resguardar vidas e pautar a ação policial no respeito aos direitos humanos. Por isso, em hipótese alguma se admite a clandestinidade ou surpresa na execução de mandado de reintegração de posse.

Medidas de reintegração de posse ocorridas de forma clandestina são consideradas inconstitucionais e geram à parte ofendida o direito de representar os responsáveis pela prática abusiva. Esta vedação à clandestinidade reconhece que os ocupantes têm direito de se preparar para a remoção, buscar alternativas habitacionais e organizar seus pertences.

O oficial de justiça deve intimar os envolvidos sobre a decisão judicial, e o órgão policial deve informar a data do cumprimento da ordem com antecedência mínima de 48 horas. Esta comunicação tem caráter público e deve informar o número do processo, juízo e comarca expedidora da ordem, data e horário da execução, e quantidade de pessoas ou famílias afetadas pela ordem judicial.

Quanto aos meios coercitivos, o manual estabelece restrições específicas ao uso de cães e armas de fogo, reconhecendo que estes instrumentos são inadequados para operações que envolvem famílias e grupos vulneráveis. A orientação é que os policiais envolvidos na operação estejam devidamente identificados, evitando o anonimato que pode facilitar abusos.

A diretriz nacional estabelece que "a tropa deverá ser orientada quanto aos limites do poder de polícia, com base no interesse social e na preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos, nos termos do artigo 5º e seus respectivos incisos da Constituição Federal, observando-se que o direito de propriedade somente estará assegurado quando estiver cumprindo a função social." Esta orientação reconhece que o poder de polícia não é absoluto e deve ser exercido considerando o interesse social e os direitos fundamentais.

Deste modo, a Nota de Instrução nº 2.24/EMBM/2023 da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, datada de 24 de maio de 2023, para estar em **conformidade** com o ordenamento jurídico brasileiro e as normativas de direitos humanos analisadas neste parecer, deveria expressamente prever:

- Medidas garantidoras da inviolabilidade física e psicológica dos envolvidos na ocupação;
- A vedação de remoções e despejos forçados sem ordem judicial;
- Vedação de uso de armas letais para efetuar remoções e despejos forçados;
- A atividade policial obrigatoriamente seguirá em estrito acordo com o plano de remoção e com as normas internacionais de direitos humanos;
- Filmagens e gravação de áudio de todas ações, e não de forma pontual como mencionado no ato;
- Vedação de apreensão de veículos de transportes e bens;
- Vedação de destruição de bens dos ocupantes.

É o parecer.

Em 26 de junho de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Wilza Carla Folchini Barreiros, Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 27/06/2025, às 11:34, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogério Cirino de Oliveira, Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 03/07/2025, às 11:40, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8152996** e o código CRC **87BF5636**.