



0581143



00135.215305/2018-26



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### RESOLUÇÃO Nº 10, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018

Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Quase metade da área rural brasileira pertence a 1% das propriedades do país, de acordo com o estudo *Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural* divulgado, em 01/12/2016[1], pela organização não governamental (ONG) britânica Oxfam. Os estabelecimentos rurais a partir de mil hectares (0,91%) concentravam 45% de toda a área de produção agrícola, de gado e plantação florestal. Nesse mesmo sentido, os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017 mostram que os grandes estabelecimentos rurais elevaram a concentração de terras para 47,5%, enquanto os pequenos agricultores, cujas propriedades têm até 10 hectares de terra e representam metade dos estabelecimentos do país, utilizavam apenas 2,2% do território produtivo em 2017, tendo sofrido uma pequena redução desde 2006, quando esse percentual era de 2,7%[2].

Por outro lado, ainda conforme os dados apresentados pelo estudo *Terrenos da Desigualdade*, estabelecimentos com menos de 10 hectares representam cerca de 47% do total das propriedades do país, mas ocupavam menos de 2,3% da área rural total. Esses pequenos agricultores produzem mais de 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro, já que as grandes monoculturas exportam a maior parte da produção.

O estudo mostra a cidade de Correntina, na Bahia, como exemplo emblemático dessa realidade, onde os latifúndios ocupam 75,35% da área total dos estabelecimentos agropecuários. Nessa cidade, a pobreza atinge 45% da população rural e 31,8% da população geral. Os municípios com maior concentração de terra apresentam os menores índices de Desenvolvimento Humano e aqueles com a menor concentração tinham os melhores indicadores sociais.

A mesma realidade ocorre na América Latina, em que 1% concentra 51,19% de toda a superfície agrícola da região. O dado está no relatório *Terra, Poder e Desigualdade na América Latina*, também divulgado em 01/12/2016[3], que analisa o cenário de concentração das propriedades rurais em 15 países da região com base nos censos agropecuários locais.

O Brasil ocupa o quinto lugar no *ranking* da região do coeficiente de Gini - que mede a desigualdade na distribuição de terra, em que 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. A nota brasileira é 0,87. O Paraguai aparece com o pior índice de Gini (0,93), seguido do Chile (0,91) e da Venezuela e Colômbia (0,88), onde 0,4% das propriedades concentram mais de 67% da terra agricultável.

Os assentamentos e regularizações de terras tradicionalmente ocupadas não foram capazes de aplacar os conflitos, que já mataram 2.262 pessoas entre 1964 e 2010, de acordo com o estudo.

A violência no campo pela disputa da terra ocasionou 70 mortes no ano passado, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O Brasil está no topo da lista dos países onde mais ativistas ambientais e da terra foram mortos em 2015, segundo outra pesquisa divulgada em junho de 2016 pela ONG Global Witness.

No que tange à violência contra a ocupação e a posse, é de se destacar os seguintes dados, obtidos no Caderno “Conflitos no Campo em 2017”, da CPT: foram registradas mais 1.100 ocorrências, envolvendo 106.180 famílias, sendo que teve a utilização de pistolagem em 16.800 ocorrências. Destas, 1.448 foram expulsas, 10.622 despejadas, e tentaram ou ameaçaram expulsar 24.577. 26.688 encontram-se em estado permanente de ameaça de despejo. 4.573 casas, 3.288 roças e 4.257 bens foram destruídos, mediante utilização arbitrária da força, por exemplo, por meio de pistolagem, milícias, dentre outros, contra 16.800 famílias[4].

Igualmente, em relação às comunidades quilombolas, foram registradas ameaças, violências e um aumento exponencial no número de assassinatos: foram 18 mortes no ano de 2017. Se comparado ao ano de 2016, 2017 apresentou um aumento de 350% no número de quilombolas assassinados[5]. O mesmo se aplica à situação dos povos e comunidades tradicionais, afetados pela negação de seus direitos territoriais e pelo aumento da pressão do agronegócio sobre suas terras.

No que se refere ao contexto urbano, mais da metade da população mundial mora, hoje, em áreas urbanas, ou seja, aproximadamente 3,3 bilhões de pessoas, cifras que, para o ano de 2030, já serão mais de cerca de 5 bilhões. No ano de 2020, cidades como Bombaim, Cidade do México, São Paulo, Nova Delhi, Dacca e Lagos, terão mais de 20 milhões de habitantes. Para 2050, espera-se que a taxa de urbanização do mundo seja de 65%. As cidades serão responsáveis por praticamente todo o crescimento da população, que ficará concentrada nos países periféricos (95%).

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e à moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente para a população pobre, que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco, aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas, com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida, de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade. Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e não designação dos conselheiros da sociedade civil, e com a revisão do programa Minha Casa Minha Vida, houve uma brutal redução dos investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infraestrutura urbana. Por isso, o Brasil colhe um déficit de 7,757 milhões de moradias, com 7,9 milhões de imóveis vagos, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015).

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) possui 10.304 imóveis vagos, e outras 16 mil propriedades que não possuem informação se estão ou não ocupadas, segundo dados de 2017[6]. A função social da propriedade também se aplica aos imóveis do poder público, e os imóveis sem uso deveriam ser destinados à moradia de interesse social, reduzindo o déficit habitacional. A falha do Estado em dar função social aos imóveis do patrimônio público leva ao descaso e à ruína, e submete a população a um risco agravado, como no caso do Edifício Wilson Paes de Almeida, de propriedade da União, na cidade de São Paulo, que não era utilizado há mais de 10 anos e desabou após um incêndio em maio de 2018.

A falta de uma política habitacional adequada e permanente leva a um contingente significativo de pessoas a ocuparem áreas abandonadas, precárias, de preservação permanente ou de risco. É onde ocorrem os despejos e as violações ao direito humano à moradia digna.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH**, no exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento à deliberação tomada, de forma unânime, em sua 41ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 17 e 18 de outubro de 2018:

**CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992), que reconhece o direito de todos a um adequado

nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário, moradia e trabalho;

**CONSIDERANDO** o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada, que aponta os seus elementos e, dentre eles, especifica a segurança na posse;

**CONSIDERANDO** o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos;

**CONSIDERANDO** a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que estipula que “a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”;

**CONSIDERANDO** a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil no Decreto 678/1992, especialmente no que se refere ao Direito à integridade pessoal (artigo 5), à Liberdade de associação (artigo 16), e ao Direito de circulação e de residência (artigo 22);

**CONSIDERANDO** que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051/2014, e prevê em seu art. 6.1, alínea “a”, a obrigação do Estado de consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal de 1988 tem como princípio a cidadania e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º), cujos objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º), sendo assegurados os direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Art. 6º);

**CONSIDERANDO** o preceito constitucional do princípio da função social da propriedade (Art. 5º- XXIII, e Art. 170), que impede o abuso do exercício deste direito, exigindo, assim, deveres de seu titular para o uso racional do bem, que condiciona o seu exercício ao adimplemento de deveres sociais (Art. 5º);

**CONSIDERANDO** que a União poderá desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Art. 184), entendida função social como o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186);

**CONSIDERANDO** que o comando inscrito no Art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal é “Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio” e há previsão de que os Tribunais de Justiça proponham a criação de varas especializadas para dirimir conflitos fundiários;

**CONSIDERANDO** que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (Art. 188), de acordo com a Constituição Federal de 1988, regulamentando a demarcação de imóveis da União para a regularização fundiária de interesse social e reforçando a responsabilidade da SPU em realizar tais demarcações, a partir do Decreto-Lei nº 9.760/1946;

**CONSIDERANDO** a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, que vinculam

todo o povo brasileiro na construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

**CONSIDERANDO** ser dever do Poder Público exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme artigo 182, §4º, da Constituição da República de 1988;

**CONSIDERANDO** os dispositivos do Código de Processo Civil que tratam das ações possessórias envolvendo no polo passivo “grande número de pessoas”, e o reconhecimento de que o conflito coletivo pelo imóvel urbano e rural é, antes de mais nada, um conflito social do qual devem participar, não só órgãos tutelares do interesse público e social (Ministério Público e Defensoria Pública), como também órgãos do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal, responsáveis pela política agrária e pela política urbana do Estado;

**CONSIDERANDO** o disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4657/42, Art. 20), de que, nas esferas administrativa controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, com destaque para as implicações sobre direitos humanos;

**CONSIDERANDO** que a Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 22 de 04 de março de 2009, que trata da questão fundiária sobre mediação, orienta os Tribunais e as Varas a priorizar e monitorar constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários, e a implementar medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos;

**CONSIDERANDO** o conteúdo da Resolução 87/2009, do Conselho Nacional das Cidades, que cria a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, e aponta como princípio das mediações, a garantia do direito à cidade e à moradia, conceituando o conflito fundiário urbano como a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade;

**CONSIDERANDO** o Relatório com ferramentas práticas para implementação do direito à moradia, o Guia com princípios básicos em caso de remoções forçadas, e o Manual “Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções”, todos elaborados pela Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada[7];

**CONSIDERANDO** a Resolução Recomendada nº 127, de 16 de setembro de 2011, do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 27 de março de 2012, Seção 1, página 113, que delibera que as obras e empreendimentos que envolvam recursos oriundos de programas federais, voltados ao desenvolvimento urbano, que ensejem reassentamentos, garantam o direito à moradia e à cidade no seu processo de implantação;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal declarou a validade do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o Art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239;

**CONSIDERANDO** que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) reconhece e consolida os direitos dos povos e comunidades tradicionais, garantindo seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, em diferentes biomas e ecossistemas, em áreas rurais ou urbanas;

**CONSIDERANDO** que o Brasil assumiu o compromisso de cumprir as recomendações recebidas no último ciclo da Revisão Periódica Universal, dentre elas as que recomendam: i) Fortalecer as políticas públicas para reduzir a escassez de moradia e criar condições de acesso a habitação acessível para famílias de baixa e média renda (136, Angola); ii) Manter os esforços para garantir habitação adequada para todos (137, Bangladesh); iii) Tomar medidas adicionais para aprimorar a promoção e proteção dos direitos da criança, com vistas a erradicar totalmente

a falta de moradia para crianças (138, Croácia); e iv) Tomar as medidas necessárias para resolver e prevenir conflitos relacionados às terras e concluir os processos de demarcação de terras decorrentes do Artigo 231 da Constituição de 1988 (238, França);

**CONSIDERANDO** que o Estado brasileiro é signatário da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que traz uma mudança de paradigma sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, e que especificamente o Objetivo 11 apresenta diretrizes com vistas a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, até o ano de 2030;

**CONSIDERANDO** que o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em seu objetivo estratégico III, a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda, por meio de ações programáticas coordenadas entre diversos órgãos integrantes da Administração Pública Federal;

**CONSIDERANDO** que o PNDH -3 prevê a promoção de um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos (diretriz 17), e traz, entre os objetivos estratégicos, o acesso à justiça no campo e na cidade (VI), elencando, como meios para tanto: a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; e d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos;

**CONSIDERANDO** o Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, do Conselho de Defesa da Pessoa Humana de 2010, que, em suas considerações gerais garante a preservação dos direitos humanos dos atingidos por barragens, estendendo o escopo para o conceito de atingidos por grandes empreendimentos, que abrange os grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos impactados, não apenas pela implantação das obras diretas associadas ao grande empreendimento, mas também pelas demais intervenções deles decorrentes;

**CONSIDERANDO** a morosidade dos processos de demarcação e titulação de áreas indígenas e de quilombos, a ineficiência dos processos de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, o conseqüente aumento da violência e da exclusão no campo, e a baixa implementação de políticas e ações de promoção do direito à moradia;

**CONSIDERANDO** que os despejos são realizados, em sua grande maioria, baseados em decisões judiciais que desconsideram a natureza coletiva dos conflitos pela posse ou propriedade envolvendo famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

**CONSIDERANDO** o Manual de Diretrizes Nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos[8];

**CONSIDERANDO** o avanço da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, suspendendo a reintegração de posse da Vila Soma (Ação Cautelar 4.085), ao reconhecer que a atividade de jurisdição estatal tem como escopo a pacificação de conflitos sociais, garantindo direitos não reconhecidos individualmente; e a decisão sobre a Ocupação Izidora, na qual o Superior Tribunal de Justiça (Ag. Rg no RMS 48316) entendeu pela necessidade da suspensão da ordem de reintegração de posse, afirmando que a questão envolvia a proteção dos direitos à dignidade humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito do sistema global, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado pelo Decreto 592/92, o qual estabelece o ideal da igualdade em seu art. 2º, proibindo qualquer espécie de discriminação; e que, de acordo com os Princípios de Yogyakarta: “Toda pessoa tem o direito à habitação adequada, inclusive à proteção contra o despejo, sem discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero.”;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ACO 362 e ACO 366, em 16 de agosto de 2017, reconheceu a validade do § 6º, do art. 231 da Constituição Federal, que prevê que "São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.";

**CONSIDERANDO** a jurisprudência do STF, que entende ser atentatória aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a citação dos interessados por edital, nos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha, devendo a citação ser feita pessoalmente (ADI 4264 MC/PE, Relator Ministro Ricardo Lewandowski);

**CONSIDERANDO** as dificuldades e desigualdades históricas de acesso à moradia, à terra urbana e rural, e de reconhecimento e de consolidação dos territórios indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais; e, presentemente, a apropriação dos espaços públicos pela mercantilização das cidades e o impacto da chamada economia verde sobre os bens e as áreas de uso comum;

**CONSIDERANDO** as possibilidades jurídicas de regularização fundiária sustentável de ocupações em área de proteção ambiental, caracterizadas como de interesse social, e em benefício de populações em situação de vulnerabilidade, nos locais em que vivem, ocupam e reivindicam;

**CONSIDERANDO** as diversas denúncias de violações de direitos humanos em conflitos possessórios, urbanos e rurais, recebidas por este Conselho, que abrangem todo o país;

**RESOLVE:**

## **CAPÍTULO I**

### **DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

Art. 2º É responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos.

§ 1º A propositura de demanda judicial, visando à retirada forçada de grupos que demandam proteção especial do Estado, sem que seja oferecida solução adequada, nos termos do capítulo

IV desta resolução, viola direitos humanos.

§ 2º O poder público não deve empregar medidas coercitivas que impliquem em violação à dignidade humana, em especial o corte de luz, água ou qualquer outro serviço essencial, que resulte na inacessibilidade, inabitabilidade ou insalubridade da área ocupada.

Art. 3º A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.

Art. 4º A efetivação da função social da terra, da cidade, e da propriedade, alcança tanto a propriedade privada quanto a pública, urbana e rural, impondo ao Estado formular e executar políticas que visem ao acesso, à permanência, à justa distribuição e utilização dos imóveis para a moradia e para atividades rurais, e, ainda, que respeitem e facilitem o reconhecimento dos territórios para reprodução dos modos de vida dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais.

Art. 5º A presença e a permanência das populações e sujeitos coletivos na perspectiva de luta por direitos não pode ser objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal.

## **CAPÍTULO II**

### **MEDIDAS DE PREVENÇÃO**

Art. 6º No tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos deve-se:

I - Reconhecer a desigualdade das partes envolvidas nos litígios;

II - Destinar prioritariamente terras públicas devolutas à finalidade da reforma agrária, titulação de territórios tradicionais e regularização fundiária de interesse social, urbana e rural;

III - Aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação para fins de reforma agrária, de reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária de interesse social;

IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

V- Realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo judiciário;

VI - Disponibilizar gratuitamente os registros públicos imobiliários às partes envolvidas, aos órgãos e às instituições públicas com atuação relacionada à questão fundiária;

VII - Elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;

VIII - Primar pela agilidade do acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária:

(a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados, destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;

(b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes.

### **CAPÍTULO III**

#### **DO CONFLITO COLETIVO JUDICIALIZADO**

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;

II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado/a pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;

III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;

IV - Designar audiência para que a parte autora justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia;

V - Verificar se a parte autora da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;

VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;

VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais, tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades;

VIII - Realizar inspeção judicial, tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional, nos termos do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município, onde se situe a área objeto do litígio, devendo esses aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os arts. 378 e 380 do CPC.

Parágrafo único. Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao/à juiz/a designar audiência de mediação nos termos do art. 565, parágrafo 1º, do CPC e adotar as medidas acima previstas.

### **CAPÍTULO IV**

#### **SOLUÇÕES GARANTIDORAS DE DIREITOS HUMANOS**

Art. 8º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, seja na esfera extrajudicial, no bojo de um processo judicial ou em paralelo ao processo judicial, devem se orientar pela

busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - Escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;

II - Participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, bem como dos órgãos do sistema de justiça, favorecendo a adoção de soluções consensuais;

III - Tratando-se de demanda promovida por particular, devem os agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, a quem esta resolução se direciona, ingressar na demanda, requerendo sua suspensão, para promover soluções garantidoras de direitos humanos;

IV - A natureza possessória da demanda não deverá ser óbice para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão público que detém a dominialidade do imóvel, tendo em vista sua responsabilidade de gestão e proteção ao patrimônio público fundiário;

V - Priorização do modo de vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;

VI - A prova oral eventualmente feita por grupos em audiência deve ter um especial valor probatório, sobretudo pelo reconhecimento de que o saber produzido em muitas das coletividades é transmitido via oral por gerações;

VII - Os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência;

VIII - Os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial;

IX - No curso da negociação não serão expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e ao esvaziamento da possibilidade de negociação;

X - Os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados e implementados pelos juízes da causa, independentemente de terem sido por eles conduzidos;

XI - No caso do poder público, o esgotamento da instância fica condicionado à manifestação bilateral dos participantes;

XII - A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual;

XIII - Nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

Art. 9º Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Parágrafo único. A negativa de acesso a serviços públicos essenciais, pela falta de apresentação de comprovante de residência, viola direitos humanos.

Art. 10 O Estado tem dever de priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que demandam proteção especial nas áreas por eles ocupadas, admitindo-se a realocação desde que mediante negociações coletivas com as comunidades, resguardados os seus interesses.

Parágrafo único. Em casos de riscos à saúde ou à segurança dessas comunidades, que deverão ser comprovados por perícia técnica especializada, todas as informações devem ser disponibilizadas aos afetados, para livre decisão da comunidade sobre a permanência, assegurados a assistência técnica e jurídica gratuita e o exercício do direito à defesa.

Art. 11 Cabe ao Poder Público o atendimento de exigências administrativas e jurídicas relativas à aprovação de projetos de regularização e de registros públicos, em colaboração com as pessoas afetadas, ficando vedada a retirada forçada como meio de saná-las.

Art. 12 A prévia destinação da área para outro fim público ou privado não é impeditivo para a manutenção da população no local.

Art. 13 A retirada forçada de populações e a posterior destinação da área para outros fins públicos ou privados consolida a violação de direitos humanos ocorrida, e dá ensejo à reparação de todos os afetados pela privação sofrida, bem como é fundamento para obrigação do Estado de realocação em condições adequadas.

## **CAPÍTULO V**

### **DA EXCEPCIONALIDADE DO DESPEJO**

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território.

§2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.

§3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.

Art. 15 Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento.

Art. 16 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - É parte essencial do plano que se oportunize às pessoas afetadas, de forma prévia a qualquer ato de remoção, informar o número de pessoas, grupos e famílias, seu histórico de violações de direitos, além de contemplar todos os traços das populações, como classe, gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero, idade, deficiência, origem étnica, regional, ou nacionalidade;

IV - Verificada a presença de grupos com necessidade de cuidado (como por exemplo, crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTI e imigrantes), devem ser tomadas medidas de proteção e acompanhamento específico;

V - Devem ser comunicados da remoção, a Defensoria Pública local, ou outro órgão de assistência jurídica, no caso de ausência de instalação da primeira na localidade, a comunidade e seus

apoiadores, além de órgãos de assistência social e de direitos humanos;

VI - Será concedido prazo razoável para a desocupação voluntária em assembleia especificamente convocada para essa finalidade, informando às pessoas, grupos e famílias os detalhes sobre o cumprimento da ordem judicial;

VII - Durante a remoção, devem estar presentes representantes dos órgãos locais de assistência social (CRAS e CREAS), de proteção à criança e ao adolescente (Conselho Tutelar), de controle de zoonoses e demais órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida;

VIII - Deve-se garantir a presença de observadores independentes devidamente identificados, os quais devem estar presentes para monitorar eventuais ilegalidades, tais como excesso no uso da força, violência ou intimidação;

IX - Na data prevista para cumprimento dos mandados judiciais, o oficial de justiça acompanhará a execução dos termos do plano, procedendo às anotações de todas as intercorrências por meio de certidão.

Art. 17 O/a juiz/a, ao requerer a intervenção de força policial para cumprimento de decisão, deve determinar, além dos requisitos já enumerados nesta resolução:

I - A manifestação do órgão policial competente sobre as condições para o cumprimento do mandado e previsão expressa dos riscos subjacentes, a qual deve ser considerada para elaboração dos planos de remoção e reassentamento;

II - A juntada ao processo dos protocolos de atuação, da cadeia de comando da operação e da identificação dos agentes, devendo estes serem apresentados aos ocupantes e publicizados.

Parágrafo único. A atividade policial obrigatoriamente seguirá 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.

Art. 18 Mesmo nos casos de excepcionalidade acima elencados, é vedada a realização de despejos 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. 19 O uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça, e qualquer apropriação dos pertences pessoais durante as remoções é ilegal e passível de responsabilização cível, criminal e administrativa, devendo ser observados o direito à intimidade, privacidade, não discriminação e dignidade humana.

Art. 20 O plano de remoção, de responsabilidade do/a juiz/a da causa, deverá necessariamente observar as seguintes diretrizes:

I - A participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II - Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar ao plano, informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III - O reassentamento deverá ser garantido em local que assegure que não haja impacto negativo nas ligações sociais e econômicas das pessoas afetadas e seu acesso a outros direitos humanos;

IV - O reassentamento não poderá impor ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências socioambientais negativas;

V - O local de reassentamento, em se tratando de povos indígenas, quilombolas, e povos e comunidades tradicionais, ficará condicionado ao consentimento obtido via consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, nos termos da Convenção 169/OIT, devendo a área ser próxima ao território e guardar as mesmas características dele, de forma a permitir a reprodução dos modos de vida tradicionais, assegurada a consulta prévia também na escolha do novo território, e o direito de retorno tão logo cessem as condições que forçaram a referida remoção;

VI - O local de reassentamento ofertado pelo poder público deve estar pronto (como por exemplo, construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, vias públicas de acesso, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade, respeitando os elementos que compõem a moradia adequada;

VII - A saída e transporte das pessoas e de seus pertences será de responsabilidade e gestão do poder público;

VIII - Nos casos excepcionais, em que o deslocamento decorrer de motivos comprovados de risco grave e imediato à saúde e segurança dos ocupantes, nos termos do art. 10, deve-se garantir o abrigo imediato, temporário, em condições dignas, até que se ofereça solução garantidora de direitos humanos em caráter definitivo e em condições dignas e adequadas;

IX - Quando o reassentamento não for imediato, a autoridade pública deverá responsabilizar-se pela guarda temporária e devolução dos pertences dos atingidos, até que a realocação se efetive, sendo vedada a sua destruição.

Art. 21 Essa Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

**FABIANA GALERA SEVERO**

Presidenta

Conselho Nacional dos Direitos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Galera Severo, Usuário Externo**, em 18/10/2018, às 19:57, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0581143** e o código CRC **FA1D04D2**.

[1] <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-detem-quase-metade-da-area-rural>.

[2] [http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy2\\_of\\_maio/censo-aponta-aumento-de-numero-de-produtores-que-utilizam-agrotoxicos-na-lavoura](http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/copy2_of_maio/censo-aponta-aumento-de-numero-de-produtores-que-utilizam-agrotoxicos-na-lavoura) Visitado em 27/09/2018, às 12:05.

[3] Idem.

[4] <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/13-violencia-contr-a-ocupacao-e-a-posse/14090-violencia-contr-a-ocupacao-e-a-posse-2017?Itemid=0>.

[5] Racismo e violência contra quilombos no Brasil. CONAQ e Terra de Direitos, 2018.

[6] <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>.

[7] [https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2015/10/GUIA\\_REMOCOES.pdf](https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2015/10/GUIA_REMOCOES.pdf).

[8] [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/Manual\\_Dir\\_Nac.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Dir_Nac.pdf).