



NOTA TÉCNICA CONJUNTA n. 01/2024-NUDIJ/NUFURB/DPE-PR

Assegurar direitos fundamentais através de medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos em excepcional medida de deslocamento e remoções, envolvendo crianças e adolescentes.

O Núcleo da Infância e Juventude (NUDIJ) e o Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas (NUFURB), ambos da Defensoria Pública do Estado do Paraná, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, na dicção do art. 134 da Constituição da República vêm, apresentar **Nota Técnica Conjunta**, com a finalidade de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes cujos familiares estão em situação de conflitos fundiários coletivos, quando em medidas de deslocamento e remoções.

1. Proteção integral da Criança e do Adolescente

É sabido que os conflitos fundiários, caracterizados por disputas pela posse ou propriedade de imóvel urbano ou rural, envolve famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis que demandam a proteção especial do Estado na garantia dos direitos da dignidade da pessoa humana e à moradia digna; sobretudo, a crianças e adolescentes que gozam da proteção integral decorrente da condição peculiar da pessoa em desenvolvimento, considerando à sua falta de capacidade para salvaguardar seus próprios interesses.

A Constituição Federal da República estabeleceu o Princípio da Prioridade Absoluta, representado pela prevalência e especial proteção dos direitos e garantias da criança e do adolescente.



Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Estatuto da Criança e Adolescente dispõe que a criança e o adolescente, indistintamente, gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, com proteção integral, assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o integral desenvolvimento em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Os conflitos fundiários, em sua maioria, são conflitos coletivos de alta repercussão social, marcados por disputas em torno da posse e da propriedade com perspectiva patrimonial que, por vezes, levam a decisões desproporcionais, sem o devido acompanhamento por parte dos órgãos de assistência e acarretam potenciais violações de direitos ao grupo afetado.



Diante disso, a retirada forçada de populações vulneráveis que estão em ocupação deve ser precedida de medidas preventivas para assegurar mecanismos de acompanhamento da política de direitos humanos, em especial, ações que visem promover o direito que toda criança e adolescente têm de ser criado e educado no seio de sua família, garantindo-lhe o seu integral desenvolvimento físico, mental e emocional, com prioridade absoluta, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam um desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência, com atenção especial àquelas destinadas em razão de sua idade, com destaque para acesso a serviços de educação e de saúde.

2. Direito ao convívio familiar e comunitária

O ECA estabelece o direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária.

Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

Tal garantia, nasce a partir da compreensão de que convivência familiar é instrumento indispensável para o sadio desenvolvimento do ser humano em desenvolvimento, que necessita de valores éticos, morais, emocionais e afetivos, cujas referências primárias serão o próprio núcleo familiar e a comunidade em que vivem, os quais devem auxiliar na estruturação e formação de sua personalidade.

Nos conflitos fundiários, embora a vulnerabilidade social e baixa renda sejam características comuns nos contextos familiares, o fator pobreza, por si só, não é motivo suficiente para afastar a criança ou adolescente dos pais ou responsáveis. Ou seja, a carência econômica não deve ser utilizada como parâmetro para a decisão de acolhimento institucional ou colocação em família substituta, tampouco deve ser utilizada como artifício para tão somente determinar a separação do convívio familiar e, assim, agilizar a reintegração de posse.



A Convenção sobre Direitos da Criança das Nações Unidas de 1998, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, estabelece que os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social – cabendo ao Estado adotar medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esses direitos; propiciando, quando necessário, assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (art. 29).

Nesse contexto, crianças e adolescentes têm o direito de viver numa família cujos vínculos que devem ser protegidos pelo Estado e pela sociedade, especialmente nas situações de violação de direitos e vulnerabilidades, sendo claro o art. 87, inciso VI do ECA ao exigir políticas e programas específicos para garantir a convivência familiar.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

(...)

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes

Além do mais, o Supremo Tribunal Federal em sede liminar da ADPF 828, de relatoria do Min. Roberto Barroso, determinou a observância de uma série de requisitos para despejos coletivos, entre eles, ressaltando que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem ser realizadas mediante a ciência previa e oitiva dos representantes das comunidades afetadas, antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, assim como garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para locais com condições dignas ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família, vejamos:



Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; **(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.** Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 01.11.2022 (18h00) a 02.11.2022 (17h59). **(grifo nosso)**

Portanto, é necessário enfrentar as possíveis consequências da reintegração de posse na vida dos grupos mais vulneráveis envolvendo crianças e adolescentes, com vistas a proteger e fortalecer os vínculos familiares, preservando a origem da criança



e adolescente, além da continuidade da frequência à mesma escola e aos equipamentos comunitários de saúde, assistência social demais serviços aos quais estejam vinculados.

3. Direito à moradia digna

O direito à moradia adequada é um direito humano reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos, como componente do direito a um padrão de vida adequado. Uma de suas principais referências está no art. 25, da Declaração Universal do Direitos Humanos (DUHD), que prescreve:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

No âmbito nacional, o direito à moradia elencado no art. 6º da Constituição Federal guarda vínculo com o princípio do mínimo existência, que versa sobre as mínimas condições de subsistência para o ser humano e deve ser assegurado pelo Estado para todos em colaboração com a sociedade com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana.

Art. 6º São 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, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao adotar a doutrinação da proteção integral, além dos amplos dispositivos relacionados à infância e juventude, que impõe a adoção de medidas que viabilizem o seu desenvolvimento, reconhece



implicitamente o direito à moradia, de modo que sua execução completa tenda a proteger o direito à vida, saúde, intimidade, integridade pessoal e a liberdade.

Nesse mesmo sentido, o Estatuto da Juventude - Lei 12.852/2013, assegura em seu art. 31, o direito ao território e à mobilidade – o que incluiu a promoção de políticas de moradia.

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, por sua vez, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar de todos os cidadãos, destacando-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, compreendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Na mesma vertente, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), sobretudo no que tange ao direito de assistência social, abrigo e moradia (art. 6º, CRFB) impõem aos municípios a obrigação de atuar, prontamente, no âmbito da sua competência territorial, em favor da pessoa hipossuficiente em situação de grave e extrema vulnerabilidade social, em estado de exposição a risco pessoal e familiar.

Embora as ações de reintegração de posse se fundamentem na proteção do direito de propriedade, tem-se que por outro lado discute-se o direito à moradia, o qual igualmente ostenta natureza de direito fundamental. Apesar de quase todos os direitos fundamentais terem em sua base comum de sustentação a dignidade humana, seu elo de força varia conforme o direito posto.

De fato, o direito fundamental social à moradia é essencial à sobrevivência humana e, consequentemente, à própria vida. Portanto, o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, de modo que o indivíduo que não possui abrigo que sirva de proteção, exercício da privacidade e intimidade, encontra-se privado da sua própria existência.

A Constituição da República, assegura aos brasileiros o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUFURB
NÚCLEO ITINERANTE DAS QUESTÕES
FUNDIÁRIAS E URBANÍSTICAS



NUDIJ
NÚCLEO DA INFÂNCIA
E JUVENTUDE

sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A Resolução nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades instituiu a Política Nacional de Prevenção e Medição de Conflitos Fundiários Urbanos e aponta como princípio das mediações a garantia do direito à cidade e à moradia.

Nessa linha, os despejos coletivos devem obedecer a determinados princípios de modo a evitar a vulneração da dignidade daqueles cidadãos que serão atingidos pela desocupação compulsória, resguardando-se o espectro, ainda que limitado, do direito constitucional à moradia.

O Brasil comprometeu-se a seguir as recomendações recebidas durante o 3º ciclo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU, no sentido de fortalecer as políticas públicas para mitigar a escassez habitacional e facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa e média renda. Além disso, o País manterá esforços para assegurar moradia adequada para todos e implementar medidas de melhoria e promoção e proteção dos direitos da criança, visando eliminar completamente a falta de moradia infantil.

Cotejando os documentos internacionais de direitos humanos, o **Comentário Geral nº 21 do Comitê da ONU de Direitos das Crianças** traz o seguinte:

Com relação à moradia, a segurança jurídica da posse é essencial para evitar que crianças cheguem à situação de rua. Isso inclui o acesso a uma moradia adequada e segura, com acesso à água potável, saneamento e instalações de higiene. Crianças, incluindo aquelas que vivem em moradias informais ou ilegais, não devem ser sujeitas a despejos forçados antes da provisão de uma acomodação alternativa adequada: os Estados são obrigados a tomar providências apropriadas para as crianças afetadas. As avaliações de impacto à criança e aos direitos humanos devem ser pré-requisito para projetos de desenvolvimento e infraestrutura a fim de se minimizar os efeitos negativos do deslocamento

Portanto, a criança e o adolescente, enquanto sujeitos de todos os direitos inerentes ao ser humano e como corolário às obrigações do Poder Público de Proteção Integral a que lhe devem ser destinadas, têm o direito a morar com sua



família, em uma moradia adequada às suas necessidades, com acesso a todos os serviços essenciais a vida com dignidade.

4. Direito ao regular desenvolvimento e prioridade absoluta

Sabe-se que nas ocupações de imóveis, sejam eles urbanos, sejam rurais, na medida que as famílias ocupam o imóvel e quanto maior o tempo de permanência, a tendência é de vinculação às políticas públicas ou serviços no próprio território, como matrícula de crianças e adolescentes em escolas próximas à ocupação, atendimentos nas unidades básicas de saúde, vinculação ao programa de saúde da família na região, atendimento pelo sistema de assistência social, entre outros.

Portanto, diante de potencial ruptura do atendimento e de agravamento da situação de vulnerabilidade desses menores, a Resolução nº 10/2018 – CNDH prescreve soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em medida excepcional de deslocamento, não permitindo que as remoções afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e assistência à pessoa atingida que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.

Assim, nos casos envolvendo conflito fundiário, a atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência de crianças e adolescente e seu familiares nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna, devendo o Estado formular e executar políticas que visem ao acesso, a permanência, a 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.

Além disso, os despejos e deslocamentos forçados de crianças e adolescentes implicam violação de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas da qual resulte maior conformação aos princípios norteadores dos Direitos desse grupo vulnerável, notadamente a proteção integral e o melhor



interesse. Mostra-se inadmissível que o Poder Público dê causa a prejuízos ao acesso e à fruição de serviços educacionais e de saúde por crianças e adolescentes sob o fundamento da tutela do direito de propriedade, pois a tutela do direito à vida, saúde e educação desse grupo tem prioridade constitucional (art. 227 da CRFB).

A Resolução nº 510/2023, do Conselho Nacional de Justiça, dispõe expressamente que “para a efetivação do plano de ação, o Município onde se localiza o imóvel será intimado para que proceda ao prévio cadastramento das famílias que ocupam a área a ser reintegrada, bem como para que indique o local para a sua realocação e as encaminhe aos órgãos de assistência social e programas de habitação, observadas a decisão proferida no âmbito da ADPF n. 828 e, no que for possível e pertinente, a Resolução n. 10/2018-CNDH” (art. 15, §1º).

Ao conferir as famílias solução social e habitacional adequada, ainda que de forma provisória em face da proteção do mínimo existencial, o público infantojuvenil é diretamente beneficiado.

Assim, a existência de criança e adolescente no núcleo familiar deverá ser considerada como critério de concessão prioritária de serviço social e auxílios habitacionais, uma vez que são credores da mais absoluta prioridade em todas as ações do governo, a começar pelas políticas sociais básicas (art. 87, I, ECA), passando pelas políticas de assistência social, para aqueles que necessitem (art. 87, II, ECA e art. 23, §2º, I, da Lei nº 8.742/93), sem perder de vistas as demais políticas de proteção especial.

É importante destacar que, a atual Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná expressamente sugere na Nota Técnica nº 01/2022 a determinação de intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Município onde se localiza a área deve se dar o quanto antes, à fim de que se manifestem sobre a possibilidade de solução para o conflito, bem como sobre garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, devendo ser dada especial atenção a crianças e adolescentes que se encontram nessa situação.

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.

5. Conclusão

A partir das ponderações feitas na presente Nota Técnica, sugere-se a adoção das seguintes medidas na condução dos conflitos fundiários coletivos em que envolvam grupos vulneráveis, sobretudo, crianças e adolescentes, sem prejuízo de outros que estejam alinhados à adoção de medidas voltadas a minimizar o impacto social do eventual cumprimento de ordem de desocupação:

1. Evitar os despejos e deslocamentos forçados de núcleo familiar composto por crianças e adolescentes, priorizando-se sempre soluções alternativas, sob pena de configuração de grave violação de direitos fundamentais da criança e do adolescente. As medidas judiciais serão excepcionalmente ajuizadas pelo Poder Público, nas hipóteses em que se mostrar inviável a resolução pacífica e pactuada do conflito;
2. Assegurar, na execução de providências administrativas que possam resultar em remoções coletivas de crianças e adolescentes, independentemente de decisão judicial, o seguinte: (i) identificação do número de crianças e adolescentes, vinculando-os a seus respectivos grupos familiares; (ii) que sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (iii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iv) seja garantido o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotadas outras medidas eficazes para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de crianças e adolescentes de seu núcleo familiar, entre outras previstas na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;



3. Em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento for a única saída capaz de garantir os direitos humanos da população afetada, a medida não deverá ser realizada enquanto não houver garantia de continuidade: (i) de acesso à educação e das atividades escolares regulares de crianças e adolescentes, mediante providências que assegurem a transferência de matrícula em estabelecimento de ensino e o transporte escolar, se necessários; (ii) de assistência integral à saúde, sobretudo nos casos de criança ou adolescente que esteja em tratamento contínuo de saúde, incluindo uso de medicação dispensada pelo SUS, ou com deficiência, transtorno ou síndrome que exija cuidados de saúde especiais;
4. Conferir prioridade absoluta a familiares responsáveis por crianças e adolescentes na execução de programas e políticas públicas habitacionais;
5. Realizar o cadastro de famílias de baixa renda no CadÚnico e o encaminhamento para programas sociais de habitação;
6. Em hipótese alguma o despejo resultará em criança ou adolescente em situação de rua ou acolhimento institucional, implicando em violação ao direito à moradia e à convivência familiar;
- 6.1 Observa-se que os equipamentos públicos destinados a pessoas em situação de rua, em regra, não são locais adequados para o encaminhamento de criança e adolescente em situação de vulnerabilidade social sem acesso à moradia, vez que não há como garantir que os membros da mesma família não sejam separados, bem como dada a especificidade desse ambiente que pode vir a comprometer seu desenvolvimento integral;
7. Integrar as demandas judiciais que envolvam Conflitos Fundiários Coletivos que resultarão remoções e reassentamentos coletivos de criança e adolescente, considerando as obrigações do Poder Público decorrentes de eventual decisão judicial que determine a remoção e reassentamento de áreas em conflito;
8. Adotar todas as medidas de tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos, bem como as soluções garantidoras de direitos humanos previstas na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, sobretudo, no que diz respeito à proteção integral e prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente.



DPE PR
DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO PARANÁ



NUFURB
NÚCLEO ITINERANTE DAS QUESTÕES
FUNDIÁRIAS E URBANÍSTICAS



NUDIJ
NÚCLEO DA INFÂNCIA
E JUVENTUDE

Curitiba, 30 de julho de 2024.

FERNANDO REDEDE RODRIGUES
Defensor Público Coordenador do NUDIJ

JOÃO VICTOR ROZATTI LONGHI
Defensor Público Coordenador do NUFURB