RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA CONJUNTA Nº 001/2023:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por suas Promotoras de Justiça infra-assinadas, no exercício de suas atribuições constitucionais (arts. 127, *caput*, e 129, II, III e IX, da Constituição Federal; e arts. 114, *caput*, e 120, II, III e XII, da Constituição do Estado do Paraná) e legais (art. 25, IV, 'a' e 'b', da Lei n. 8.625/93; arts. 57, IV, 'a' e 'b', e 58 da Lei Complementar Estadual n. 85/99 – LOMPPR; e art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85), e demais disposições regulamentares (Resolução n. 23/2007 do Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público e Resolução n. 1.928/2008 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas – NUFURB, por seu Defensor infra-assinado, no exercício de suas atribuições legais, (art. 5º, II, da LACP[1]; art. 4º, VII, da Lei Complementar 80/94[2], vêm, à presença de Vossas Excelências, apresentar Recomendação Administrativa n. 05/2023, nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que o Ministério Público e a Defensoria Pública são instituições permanentes incumbidas da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos individuais e coletivos, na forma dos arts. 127 e 134 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público, nos termos do art. 129, inc. II da Constituição Federal, incumbe a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que à Defensoria Pública incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

CONSIDERANDO que a Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza, no art. 25, §1°, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, 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 em circunstâncias fora de seu controle;

CONSIDERANDO que o Estado Brasileiro é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado por meio do Decreto nº 591/1992, que reconhece, no art. 11, o direito de todos a um adequado nível de vida para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário, **moradia** e trabalho e atribui ao Estado o dever de tomar todas as medidas apropriadas para assegurar a consecução desses direitos;

CONSIDERANDO que o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ao interpretar o art. 11.1 do PIDESC, define e elenca os componentes do direito à moradia adequada, dentre eles, segurança legal de posse, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural[1];

CONSIDERANDO que, em conclusão, é pontuado pelo Comitê que Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração, não sendo apropriada a criação e desenvolvimento de políticas públicas e legislações que beneficiem grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros[2];

CONSIDERANDO que o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ao interpretar o art. 11.1 do PIDESC, esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos[3];

CONSIDERANDO que, nos termos do comentário supra, o despejo forçado e a demolição de casas como medida punitiva também são inconsistentes com as normas do Pacto, devendo os Estados-Partes assegurar, antes de procederem a quaisquer expulsões, e em particular as envolvendo grandes grupos, que todas as alternativas viáveis sejam exploradas em consulta com o pessoas afetadas, com o objetivo de evitar, ou pelo menos minimizar, a necessidade do uso

---

[1] BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. **Direito à moradia adequada**. Brasília, 2013. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430.
[2] Idem.
[3] Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt.

da força[4];

CONSIDERANDO que a Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que refere 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 que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 - Pacto de São José da Costa Rica - ratificada pelo Estado Brasileiro por meio do Decreto n° 678/92, preconiza que toda pessoa tem o direito ao respeito de sua integridade física, moral e psíquica (artigo 5) e de residir no território de um Estado em conformidade com as disposições legais (artigo 22);

CONSIDERANDO que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Federal n° 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 o Estado Brasileiro 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;

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 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

[4] Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt.

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 a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou, em novembro p.p., a Nova Agenda Urbana adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016, a qual prevê que como um dos princípios e compromissos a *"**promoção de políticas habitacionais nacionais, subnacionais e locais que apoiem a concretização progressiva do direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado; que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias; e que tenham foco nas necessidades de pessoas sem-teto, pessoas em situações vulneráveis, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais**";*

CONSIDERANDO, conforme ensinam os mestres ARAÚJO e SERRANO[5], a Constituição Federal e a Jurisprudência enunciam que os tratados de direitos humanos aprovados nos moldes enunciados no art. 60, §2º, da Constituição Federal adquirem *status* de norma constitucional, enquanto os demais de norma supralegal: *"A Emenda Constitucional n. 45, entretanto, fez inserir na Constituição o § 3º, do mesmo art. 5º, com a previsão de que '**os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovadas, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais**'. Ao mesmo tempo, o **Supremo Tribunal Federal passou a sufragar a tese de que os tratados internacionais subscritos pelo Brasil desfrutariam de caráter supralegal,** situando-se, portanto, **acima da legislação ordinária**, embora sob a Constituição. Como bem demarcado pelo Ministro Ayres Britto, **o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém***

[5] ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 23 ed. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Manole, 2021.

acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante*, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão"; (grifos nossos)*

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos a **cidadania e a dignidade da pessoa humana** (Art. 1º), e **por objetivos fundamentais**: construir uma **sociedade livre, justa e solidária**; **erradicar a pobreza e a marginalização** e reduzir as desigualdades sociais e regionais; **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º);

CONSIDERANDO que nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição Federal, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais **têm aplicação imediata**, o que significa, conforme a lição de **José Afonso da Silva[6],** que as normas constitucionais são *"**dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos, situações, condutas ou comportamentos que elas regulam**. A regra é que as normas definidoras de direitos e garantias individuais (direitos de 1.ª dimensão, acrescente-se) sejam de aplicabilidade imediata. Mas aquelas definidoras de direitos sociais, culturais e econômicos (direitos de 2.ª dimensão, acrescente-se) nem sempre o são, porque não raro dependem de providências ulteriores que lhes completem a eficácia e possibilitem sua aplicação";*

CONSIDERANDO, ainda conforme a lição do Professor que *"por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de aplicabilidade imediata, **enquanto as que definem os direitos sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada e aplicabilidade indireta**";* de modo que a previsão do art. 5.º, § 1º da Constituição Federal *"em primeiro lugar, significa que elas **são aplicáveis até onde possam, até onde as instituições ofereçam condições para seu atendimento**. Em segundo lugar, significa que **o Poder Judiciário, sendo invocado a propósito de uma situação concreta nelas garantida, não pode deixar de aplicá-las**, conferindo ao interessado o direito reclamado, segundo as instituições existentes"; (grifos nossos)*

---

[6] SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CONSIDERANDO, nesse passo, conforme conclusão enunciada por LENZA[7], *"**diante de omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, a CF/88 trouxe duas importantes novidades, quais sejam, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão** — ADO (regulamentada pela Lei n. 12.063/2009 e por nós comentada no item 6.7.4) **e o mandado de injunção** — MI (art. 5.º, LXXI, regulamentado pela Lei n. 13.300/2016 e estudado no item 14.11.5)*"; *(grifos nossos)*

CONSIDERANDO que dentre os **direitos fundamentais sociais expressamente assegurados pela Constituição Federal se insere a moradia**: *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;*

CONSIDERANDO que o artigo 23, IX, da Constituição Federal atribui a todos os entes da Federação competência comum para promoção de programas de construção de moradias e de melhorias das condições de habitação e de saneamento da população, o que significa, conforme a lição de FERNANDES[8], *"que todos têm o direito à uma residência - não importando a forma física que assuma (se uma casa, um apartamento etc.), para nela habitar. Não pode ser confundido com o 'direito à casa própria', mas apenas a garantia de um teto capaz de abrigar o indivíduo sozinho ou com sua família. Para muitos autores, todavia, fica claro que tal direito deve ser lido à luz dos parâmetros fixados pela dignidade humana, sendo implícito, em seu espectro, que tal edificação tenha dimensões adequadas para abrigo do indivíduo e familiares, bem como proporcione ao indivíduo condições de higiene, privacidade e conforto mínimos";*

CONSIDERANDO que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inscrito no art. 225 da Constituição Federal, é, conforme leciona FERNANDES[9], *"condição fundamental para a manutenção da vida humana em nosso planeta, e, não obstante seja definido constitucionalmente como direito da ordem social, é também um direito difuso por excelência - já que ainda um direito pertencente não apenas às gerações do presente, como ainda das gerações futuras";*

---

[7] LENZA, Pedro. Esquematizado. **Direito Constitucional**. 26 ed. Disponível em: Minha Biblioteca. São Paulo. Editora Saraiva, 2022.
[8] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 12 ed. Salvador: Juspodivm. 2020.
[9] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 12 ed. Salvador: Juspodivm. 2020.

CONSIDERANDO, ainda de acordo com FERNANDES[10], têm-se firmado o reconhecimento de um **mínimo existencial socioambiental:** *"**exigência de um patamar mínimo de qualidade ambiental sem o qual a dignidade humana** (e, para além dessa, a a qualidade de vida em termos gerais) **estaria violada em seu núcleo essencial.** O âmbito **de proteção do direito à vida, diante do quadro de riscos ambientais contemporâneos, para atender ao padrão de dignidade (e também de salubridade) assegurado constitucionalmente, deve ser ampliado no sentido de abarcar a dimensão ambiental no seu quadro normativo**. De tal sorte, **impõe-se a conjugação dos direitos sociais e dos direitos ambientais para efeitos de identificação dos patamares necessários de tutela da dignidade humana, no sentido do reconhecimento de um direito-garantia do mínimo existencial socioambiental,** precisamente pelo fato de tal direito abarcar o desenvolvimento de todo o potencial da vida humana até a sua própria sobrevivência como espécie"; (grifos nossos)*

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, deve ser executada conforme as diretrizes gerais fixadas em Lei com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o **bem-estar de seus habitantes**;

CONSIDERANDO que a Carta Maior, no artigo 182, §§ 1º e 2º, também condiciona o cumprimento da função social da propriedade urbana ao cumprimento do Plano Diretor Municipal, expressamente reconhecido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana, por intermédio de 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 dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental - art. 1º, Lei nº 10.257/2001;

CONSIDERANDO que, nos termos do **art. 2º, incisos I, IV, V, VI, alíneas 'e', 'f' e 'g', IX, X**, são diretrizes gerais do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana: *"**garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental**, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações";*

---

[10] FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 12 ed. Salvador: Juspodivm. 2020.

*"**planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população** e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e **corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente**"; "oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais"; "**ordenação e controle do uso do solo**, **de forma a evitar** (...) **a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;** a **deterioração das áreas urbanizadas**; a poluição e a **degradação ambiental**; **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização**; **adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano,** de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade insere entre os instrumentos da política urbana: o planejamento municipal, inclusive o Plano Diretor Municipal, a disciplina do uso e da ocupação do solo; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; institutos jurídicos e políticos, dentre os quais instituição de zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; regularização fundiária;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade enuncia regras gerais para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios o IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos - art. 5º a 8ª, Lei nº 10.257/2001;

CONSIDERANDO que o Plano Diretor de Londrina - Lei Municipal 13.339/2022 - determina, no art. 65, incisos I, IV, VII, VIII e IX e parágrafo único, ao Poder Público **a incumbência de promover a utilização de imóveis vagos**, priorizando o adensamento da área urbana já ocupada, otimizando a infraestrutura e os serviços públicos existentes, adotando estratégias, a serem aplicadas na Macrozona Urbana de Consolidação, dentre as quais: **definir o conceito de imóvel subutilizado e não utilizado para efetivar a aplicação dos instrumentos urbanísticos, tais como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)**, de acordo com as necessidades de cada área; **promover e facilitar a diversificação de atividades em imóveis com interesse de preservação (aluguel social**, comércio e associações), **ampliando as possibilidades de uso** inclusive para os bens listados ou tombados; **priorizar o atendimento de famílias que estejam em áreas de risco ou em áreas de proteção ambiental e famílias**

com baixa renda mensal e vulnerabilidade social, confirmada pela dependência de benefícios governamentais; **ampliar e diversificar as formas da provisão de moradia**, possibilitando a autoconstrução, a autogestão, **o aluguel social e o uso de imóveis ociosos, viabilizando a habitação de interesse social, atendidos os preceitos legais**; **implantar programas de habitação de interesse social para subsidiar e financiar reformas e ampliações**, por meio de recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, entre outros meios;

CONSIDERANDO que o Plano Diretor de Londrina - Lei Municipal nº 13.339/2022 - reforça a previsão do Estatuto da Cidade e prevê, no art. 71, inciso II, alíneas 'a', 'b' e 'c', dentre os instrumentos de desenvolvimento jurídicos e urbanísticos parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;

CONSIDERANDO que tais instrumentos estão regulamentados nos arts. 74 a 87 do Plano Diretor de Londrina - Lei Municipal nº 13.339/2022 e que é, portanto, 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, conforme também previsto nos artigos 184, §4º da Constituição Federal e nos dispositivos já colacionados do Estatuto da Cidade;

CONSIDERANDO que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - instituída pelo 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 Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido à 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 b) 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 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 que priorizem e monitorem constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários e implementem medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos;

CONSIDERANDO que a Resolução n° 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades instituiu 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 que a Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos apresenta soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos e urbanos e estabelece como responsabilidade do Estado a garantia e a promoção dos direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos (art. 2°);

CONSIDERANDO que nos casos envolvendo conflito fundiário, 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. 3°), 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"*** (art. 4°);

CONSIDERANDO que, ainda, que a referida Resolução do CNDH prevê medidas para o tratamento e prevenção dos conflitos coletivos (art. 6°),

medidas a serem tomadas pelo Poder Judiciário quando envolver conflito coletivo judicializado (art. 7°), bem como **soluções garantidoras de direitos humanos para a resolução dos casos envolvendo conflito fundiário** (art. 8° a 13), **sendo a remoção e o despejo medidas excepcionais, as quais devem ser precedidas de plano ação** (art. 14 à 20);

CONSIDERANDO que a atual Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná expressamente sugere na nota técnica 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 a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, notadamente dos em condição de vulnerabilidade social (item 3. d)[11];

CONSIDERANDO que a Resolução n° 510 de 23 de junho de 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);

CONSIDERANDO que o comando inscrito no art. 126 da Constituição Federal é ***"sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o/a juiz/a 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 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),

---

[11] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ.CAOP Direitos Humanos. **CAOP INFORMA TJPR emite nota técnica sobre conflitos fundiários**. 17/11/2022 - 08:40. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/direito/Noticia/TJPR-emite-nota-tecnica-sobre-conflitos-fundiarios#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Conflitos%20Fundi%C3%A1rios,ou%20rurais%20de%20natureza%20coletiva. Acesso em 24 jul 2023.

como também órgãos do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal responsáveis pela política agrária e pela política urbana do Estado;

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 que 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, dispõe que *"a corporação responsável pelo cumprimento dos mandados judiciais de manutenção, reintegração e busca e apreensão,* ***promoverá o planejamento prévio à execução da medida, inspecionando o local e colhendo subsídios sobre a quantidade de pessoas que serão atingidas pela medida, como a presença de crianças, adolescentes, mulheres grávidas, idosos e enfermos****. Considera-se iniciada a execução da ordem judicial a partir do momento que forem levantados os dados para o planejamento. As informações serão repassadas aos demais órgãos envolvidos com o cumprimento da medida, reportando-se ao magistrado responsável pela expedição da ordem sempre que surgirem fatores adversos."*[12];

CONSIDERANDO que em sessão virtual extraordinária de 1º de novembro de 2022, o Pleno do STF, por maioria, emitiu decisão na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, pela qual determinou a observância, por parte do Sistema de Justiça, de uma série de quesitos, a fim de que possam ser cumpridos os mandados de reintegração de posse em ocupações coletivas, a saber ***"(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***

[12] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos. **Manual de diretrizes nacionais para execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse coletiva.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dht/manual_mda_diretrizes_reintegracao_posse_assentados.pdf.

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."

CONSIDERANDO as dificuldades e desigualdades históricas de acesso à moradia, 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 comuns;

CONSIDERANDO que o Código Florestal - instituído pela Lei n° 12.651/2012 - estabelece, no art. 64, que na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana;

CONSIDERANDO que constituem objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios *"identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior"* (art. 10, inc. I), ***"garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas"*** (art. 10, inc. VI) e *"concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo"* (art. 10, inc. IX);

CONSIDERANDO que o Município de Londrina e COHAB, quando comparecem às audiências de mediação e conciliação, realizadas pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná CEJUSC Fundiário do TJPR, o fazem sem qualquer proposta para a resolução

dos conflitos a serem mediados e buscando dar cumprimento de suas obrigações nos termos da ADPF 828;

CONSIDERANDO que o Município de Londrina e COHAB têm evitado integrar a lide em demandas que resultarão em ***remoções coletivas de pessoas vulneráveis,*** sob o argumento que os imóveis em discussão não seriam de propriedade do Município ou de instituições da Administração Pública Indireta;

CONSIDERANDO que o Município de Londrina, a CMTU e a Guarda Municipal promoveram ***remoções coletivas de pessoas vulneráveis*** violando a legislação pátria, especialmente a invocada nesta Recomendação Administrativa, assim como os requisitos inscritos na ADPF 828, como no recente caso da Avenida Cruzeiro do Sul, conforme reportagens anexas;

CONSIDERANDO que o Município de Londrina possui instrumentos para suprir o déficit habitacional, tendo regulamentando o aluguel social, conforme estabelece o art. 22 da Lei nº 8.742/93[13], que dispõe sobre o pagamento de benefícios eventuais aos cidadãos e às famílias em situações de vulnerabilidade temporária, tendo sido nominado em Lei Municipal de "Auxílio Moradia Emergencial" - Lei nº 13.508, de 27 de outubro de 2022[14];

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Público Municipal, nos termos do art. 36, inc. VII do Plano Diretor Participativo Municipal - instituído pela Lei n° 13.339/2022, regulamentar os instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal para capitalizar o Fundo Municipal de Habitação Social, tais como Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir, além do Aluguel Social;

CONSIDERANDO as denúncias de violações de direitos humanos em conflitos possessórios, urbanos e rurais no Município de Londrina, observadas e recebidas pelos órgãos recomendantes, podendo citar a título de exemplo a forma de atuação do Município de Londrina e dos órgãos da Administração Indireta nas ações judiciais que tratam lide de ações que resultarão em ***remoções coletivas de pessoas vulneráveis,*** bem como a desocupação forçada ocorrida na avenida Cruzeiro do Sul, recentemente, em 12 de julho do corrente ano;[15]

---

[13] Regulamentado pelo Decreto nº 6.307/07

[14] Disponível em: https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE135082022consol.html.

[15] Vide notícias veiculadas através dos seguintes meios de comunicação: https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=159855, https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/prefeitura-de-londrina-retira-barracos-da-avenida-cruzeiro-do-sul-3235074e.html?d=1

CONSIDERANDO, diante de todo o aparato normativo invocado, assim como dos fatos mencionados - remoções coletivas violadoras de direitos - e considerando o déficit habitacional em Londrina, resta evidenciada a omissão do Município de Londrina na garantia do direito à moradia e no enfrentamento ao abuso do direito à propriedade (leia-se, na implementação de medidas que assegurem o cumprimento da função social da propriedade urbana);

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 107 do Ato Conjunto n° 001/2019-PGJ/CGMP, a "Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas";

RECOMENDA-SE:

I. Ao Excelentíssimo Senhor Marcelo Martins Belinati, Prefeito do Município de Londrina/PR, ou quem possa vir a sucedê-lo, em cumprimento às disposições legais mencionadas, bem como em vista das circunstâncias ora narradas, que adote as seguintes medidas:

a) regulamente a Lei nº 13.508/2022 (Instituiu o Programa de Auxílio Moradia Emergencial de Londrina e outras providências), através de decreto, conforme determina o Artigo 5º da aludida lei, para beneficiar as pessoas em situação de vulnerabilidade social sem acesso à moradia;

b) na execução de providências administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, independentemente de decisão judicial, assegurem o seguinte: (i) que sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) 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 membros de uma mesma família, entre outras previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

c) observe que o equipamentos públicos destinados aos moradores em situação de rua, via de regra, não são locais adequados para o encaminhamento das famílias

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 do público em situação de rua;

d) participe ativamente das ***audiências de mediação da Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva,*** nas demandas que resultarão em ***remoções coletivas de pessoas vulneráveis,*** ainda que não se trate de imóvel pertencente ao Município, a órgãos da Administração Indireta ou a outros entes públicos, para garantia de direitos fundamentais das aludidas pessoas, nos moldes da ADPF 828;

e) integre as demandas judiciais que envolvam Conflitos Fundiários Coletivos que resultarão remoções e reassentamentos coletivos de pessoas vulneráveis, considerando os termos da ADPF 828 e as obrigações do Poder Público decorrentes de eventual decisão judicial que determine a remoção e reassentamento de áreas em conflito;

f) promova as medidas necessárias para assegurar que, no processo de revisão das normas que integram o Plano Diretor - especificamente o art. 36, inc. II - sejam efetivamente regulamentados os instrumentos previstos pela legislação para garantir a função social da propriedade no Município; bem como posteriormente executadas as fiscalizações pertinentes;

g) apresente lista de todas as ocupações irregulares no território do Município de Londrina, rural e urbano, de imóveis públicos e privados, bem como plano prévio de remoção e reassentamento das referidas áreas, nos termos da Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

h) adote todas as medidas de tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos, bem como as soluções garantidores de direitos humanos previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

II. ao Excelentíssimo Senhor Tenente Coronel Pedro Ramos, Secretário da Defesa Social do Município de Londrina/PR, ou quem possa vir a sucedê-lo, em cumprimento às disposições legais mencionadas, bem como em vista das circunstâncias ora narradas, que adote as seguintes medidas:

a) abstenha-se de cumprir, de maneira forçada, despejos coletivos de pessoas em situação de vulnerabilidade social;

b) na execução de providências administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, independentemente de decisão judicial,

assegurem o seguinte: (i) que sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) 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 membros de uma mesma família, entre outras previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

c) adote todas as medidas de tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos, bem como as soluções garantidores de direitos humanos previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

III. ao Ilustríssimo Senhor Marcelo Baldassare Cortez, Presidente da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina, ou quem possa vir a sucedê-lo, em cumprimento às disposições legais mencionadas, bem como em vista das circunstâncias ora narradas, que adote as seguintes medidas:

a) abstenha-se de cumprir, de maneira forçada, despejos coletivos de pessoas em situação de vulnerabilidade social;

b) na execução de providências administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, independentemente de decisão judicial, assegurem o seguinte: (i) que sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) 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 membros de uma mesma família, entre outras previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

c) adote todas as medidas de tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos, bem como as soluções garantidores de direitos humanos previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

IV. Ao Ilustríssimo Senhor Bruno Ubiratan, Presidente da Companhia de Habitação de Londrina, ou quem possa vir a sucedê-lo, em cumprimento às disposições legais mencionadas, bem como em vista das circunstâncias ora narradas, que adote as seguintes medidas:

a) operacionalize, após a regulamentação, o Auxílio Moradia Emergencial, da Lei nº 13.508/2022 (Instituiu o Programa de Auxílio Moradia Emergencial de Londrina e outras providências), conforme determina o artigo 6° da referida Lei;

b) na execução de providências administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, independentemente de decisão judicial, assegurem o seguinte: (i) que sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) 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 membros de uma mesma família, entre outras previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

c) adote todas as medidas de tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos, bem como as soluções garantidores de direitos humanos previstas na Resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

REQUISITA-SE o cumprimento da presente nos seguintes prazos:

a) **IMEDIATO** para os itens: I, 'b', 'c', 'd', 'e' e 'h'; itens II e III; item IV, 'b' e 'c', com 15 (quinze) dias para formalizar ciência e comprovar as providências determinadas para cumprimento;

b) **15 (quinze) dias** para comprovar documentalmente o cumprimento do item I, 'g';

c) **30 (trinta) dias** para comprovar documentalmente o cumprimento do item I, 'f';

d) **60 (sessenta) dias** para comprovar documentalmente o cumprimento do item IV, 'a';

O prazo para o cumprimento da Recomendação Administrativa se inicia na data de seu recebimento pelo Prefeito do Município de Londrina/PR, Secretário da Defesa Social do Município de Londrina/PR, Presidente da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina e Presidente da Companhia de Habitação de Londrina, **ressalvando-se, desde já, a responsabilidade civil e penal atinente, caso não se dê o devido cumprimento ao seu teor.**

Encaminhe-se a presente Recomendação Administrativa ao Prefeito do Município de Londrina/PR, ao Secretário da Defesa Social do Município de Londrina/PR, ao Presidente da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina e ao Presidente da Companhia de Habitação de Londrina **para cumprimento**, bem como, **para ciência**, ao Secretário Municipal de Obras e Pavimentação, ao Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Londrina, ao Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e Conselho de Habitação, ao Diretor-Presidente do IPPUL e ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo. Registre-se no PRO-MP.

Os destinatários deverão conferir à presente a publicidade devida.

Publique-se no diário oficial.

Londrina, datado e assinado digitalmente.

REVIA APARECIDA PEIXOTO DE PAULA LUNA:52941698949
Assinado de forma digital por REVIA APARECIDA PEIXOTO DE PAULA LUNA:52941698949
Dados: 2023.07.24 17:56:20 -03'00'

Révia Aparecida Peixoto de Paula Luna

Promotora de Justiça

20ª Promotoria de Justiça de Londrina

SUSANA BROGLIA FEITOSA DE LACERDA
Assinado de forma digital por SUSANA BROGLIA FEITOSA DE LACERDA
Dados: 2023.07.24 18:17:45 -03'00'

Susana Broglia Feitosa de Lacerda

Promotora de Justiça

24ª Promotoria de Justiça de Londrina

JOAO VICTOR ROZATTI LONGHI:33773345801
Assinado de forma digital por JOAO VICTOR ROZATTI LONGHI:33773345801
Dados: 2023.07.24 18:05:53 -03'00'

João Victor Rozatti Longhi

Defensor Público

Coordenador do NUFURB