

A via mandamental para garantia de direitos humanos: Injunção impetrada para regulamentar Lei que visa coibir abusos no cumprimento de ordens de reintegração de posse em litígios coletivos fundiários

Ana Cláudia da Silva Alexandre Storch

I – Apresentação

A Defensoria especializada em direitos humanos, coletivos e socioambientais em Minas Gerais possui a atribuição de atuar em conflitos fundiários urbanos e rurais, exercendo na região metropolitana a função de *custos vulnerabilis*¹, nos moldes previstos pelo art. 554 do CPC.

Nesta qualidade atua nos litígios judiciais possessórios em defesa das partes hipossuficientes e daquelas incertas e desconhecidas das demandas multitudinárias². Não raro, em decorrência da expedição de mandados de remoção forçada destes coletivos, vê-se obrigada a agir pela preservação dos direitos e da dignidade destas pessoas que serão atingidas pela ordem judicial. Apesar da indiscutível validade da ordem judicial, a realidade dos conflitos coletivos fundiários, quase sempre implica em resistência por parte dos atingidos pela remoção, uma vez que estes perderão não só o abrigo, mas

¹ “*atuação judicial da Defensoria Pública não como representante da parte em juízo, ou efetivamente como parte em juízo, mas como interveniente processual com lastro na atribuição constitucional do órgão. Em outros termos, a atuação da Defensoria Pública na qualidade de protetor do necessitado, ou utilizando termo que vem ganhando espaço: custos vulnerabilis.*” (Passadore, Bruno de Almeida. *A Defensoria Pública enquanto Custos vulnerabilis* – disponível em: <http://emporiadodireito.com.br/defensoria-publica-custus-vulnerabilis/acesso> em 04/10/2017)

² Para [Franklyn Roger Alves Silva](#): “*O caráter multitudinário da demanda possessória é o que denota a preocupação do legislador em intimar o Ministério Público na condição de custos legis e a Defensoria Pública para a defesa das partes hipossuficientes, reconhecendo a adequação de seu perfil institucional à tutela adequada dos envolvidos. Esta hipossuficiência aliás, não merece ser observada tão somente sob o aspecto econômico, como pretendido pelo código, mas também do ponto de vista organizacional, frente a dificuldade do grupo de pessoas em se organizar para obter assistência jurídica e exercer a defesa de sua posse.* (Alves Silva, Franklyn R.; *Novo CPC prevê atuação da Defensoria em ação possessória multitudinária.* disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-08/tribuna-defensoria-atuacao-defensoria-publica-acoas-possessorias-multitudinarias> acesso em 24/01/2017)

pertences e plantações. Além disto, estas pessoas ainda serão submetidas ao uso estatal da força policial, que muitas vezes se mostra excessivo.

Em Minas Gerais, a existência de uma Lei sem regulamentação – a Lei 13.604/00 – que prevê a formação de uma comissão especial para acompanhamento das remoções forçadas, já havia sido objeto de manifestação do Tribunal de Justiça³, em grau de recurso, no sentido de que a mesma deveria ser observada no cumprimento das ordens de reintegração de posse. No entanto, a referida Lei carecia de regulamentação, conforme era previsto expressamente no seu texto. Desta forma, coube a esta Defensora a impetração de um mandado de injunção coletivo com a finalidade de obter a regulamentação da Lei, e, com isto obrigar a criação de uma comissão composta por membros dos três poderes, que serão obrigados a acompanhar o cumprimento da medida e zelar pela preservação dos direitos das partes assistidas pela Defensoria Pública.

II – Descrição objetiva da prática

A Lei nº 13.604 de 2000 do Estado de Minas Gerais prevê a criação de comissão especial, composta por representantes dos três poderes, que deverão acompanhar os processos de desocupação de imóveis urbanos ou rurais no Estado de Minas Gerais⁴, a fim de assegurar que os direitos individuais e sociais dos ocupantes não serão violados.

O seu funcionamento foi dimensionado para evitar violação de direitos e preservar a dignidade humana das pessoas que serão atingidas por esta medida extrema que contempla o uso de força policial. O objetivo da Lei 13.604/00 é permitir que de forma harmônica, os três poderes possam assegurar que a medida de grave repercussão social seja precedida de todas as precauções cabíveis e observância de todos os atos pelos quais

³ “Fundado nestas razões, dou provimento parcial ao recurso somente para ordenar a observância da Lei Estadual nº 13.604/2000, na qual determina-se que o processo de desocupação de áreas invadidas para assentamento urbano será objeto de acompanhamento por comissão especial.” (AI 0221249-40.2010.8.13.0000, 1ª C. Cv., rel. Vanessa Verdolim Hudson Andrade, dje 08.10.2010)

“Determino, por fim, que, no cumprimento da decisão, sejam observados todos os procedimentos previstos em Lei, inclusive aqueles determinado na Lei Estadual 13.604 de 2.000.” (AI 1.0024.07.501472-0/001, 15ª C. Cv., rel. Maurílio Gabriel, dje 10.09.2007.).

⁴ O art. 1º, § 2º da lei expressamente prevê que a comissão “estará presente nas operações policiais que visem à desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano”.

cada um dos poderes tem por competência zelar.

A Lei foi promulgada após a tramitação na casa legislativa mineira do Projeto de Lei nº 299, de 1999, tendo por objetivo prevenir conflitos em desocupações forçadas de assentamentos rurais ou urbanos. Quando de sua aprovação em 1º turno, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa demonstrou esta preocupação, citando o caso da Fazenda Bandeirinhas em Betim, na região metropolitana de Belo Horizonte/MG, onde o cumprimento forçado da reintegração de posse resultou em vida perdida⁵, a ver:

“A proposta do autor é louvável, pois pretende prevenir conflitos e atos de violência nos citados processos de desocupação. Há dois meses, aproximadamente, a ação policial para desocupação da Fazenda Bandeirinhas, no Município de Betim, que havia sido invadida semanas antes por cerca de 200 famílias de sem-casas, provocou conflito e clima de grande tensão. Nesse choque entre a PMMG e os sem-casas, duas pessoas morreram, e várias ficaram feridas.” *(trecho do parecer em 1º turno da Comissão de Constituição e Justiça)*

Para regulamentar esta Lei, importante na preservação dos direitos humanos das pessoas atendidas pela Defensoria Pública foi ajuizada em janeiro de 2017, um Mandado de Injunção Coletivo, nos termos do art. 12, IV,⁶ da Lei Federal 13.300/16 em face do Governador do Estado com a finalidade de suprir a omissão do Governador em regulamentá-la cumprindo o que é nela expressamente previsto.⁷

⁵Do ‘Diário do Grande ABC’: “MG: confronto entre sem-terra e PM deixa 1 morto e 4 feridos”
<https://www.dgabc.com.br/Noticia/109364/mg-confronto-entre-sem-terra-e-pm-deixa-1-morto-e-4-feridos>

⁶Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido: IV - pela Defensoria Pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

⁷Texto na íntegra da Lei 13.604/00:

“Cria comissão especial para acompanhar os processos de desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano no Estado.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

III – Descrição metodológica

Para promoção dos direitos humanos das famílias presentes nas ocupações urbanas e rurais, objeto das remoções com uso da força policial, a Defensoria Pública Especializada de Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais – DPDH - elaborou a Ação mandamental ajuizando-a no Tribunal Mineiro, onde foi acompanhada em conjunto com os Defensores em atuação na Desits - Núcleo especializada das Ações Cíveis de Direito Público no Tribunal Superior. Além de impetrar o Mandado de Injunção, acompanhou extrajudicialmente durante todo o período de trâmite processual, por meio de reuniões administrativas de uma mesa de diálogo do executivo mineiro,⁸ negociações coletivas que minimizaram os impactos das ordens de reintegração de posse que efetivamente foram cumpridas.

A impetração do mandado de injunção teve o efeito prático, neste período de trâmite da ação mandamental de inibir o cumprimento de várias reintegrações de posse, que passaram a ser acompanhadas pela mesa de diálogo, política pública do executivo mineiro que acabou se consolidando como um meio participativo de negociação, busca de alternativas e solução pacífica dos conflitos, sendo a Defensoria Pública nos termos do Decreto que a criou, convidada permanente das suas reuniões.

Art. 1º – Fica criada comissão especial para acompanhar os processos de desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano no Estado.

§ 1º – A comissão especial será composta de três membros, designados pelo Governador do Estado, que representarão os Três Poderes, sendo o do Legislativo e o do Judiciário indicados, respectivamente, pelos Presidentes da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça.

§ 2º – A comissão de que trata esta lei estará presente nas operações policiais que visem à desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano.

Art. 2º – O Governador do Estado regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias contados da data de sua publicação.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

⁸ A Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários é uma instância de resolução de conflitos administrativa que foi instituída por meio do Decreto Estadual NE 203, de 2015 e está em funcionamento (nota da autora).

IV – Resultados obtidos

A injunção foi concedida conforme acórdão abaixo transcrito:

“EMENTA: AÇÃO DE MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PRESENTE. LEI ESTADUAL Nº 13.604, DE 2000. REGULAMENTAÇÃO INEXISTENTE. OMISSÃO LEGISLATIVA. INJUNÇÃO CONCEDIDA.

- 1. O legitimado para a causa é aquele que integra a lide como possível credor ou como obrigado mesmo não fazendo parte da relação jurídica material.*
- 2. A Defensoria Pública é parte ativa legítima para promover mandado de injunção coletivo quando a tutela requerida for relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.*
- 3. O mandado de injunção é o meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.*
- 4. A Lei estadual nº 13.604, de 2000, criou comissão especial para acompanhar os processos de desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano no Estado e estabeleceu que o Governador do Estado regulamentaria a lei no prazo de sessenta dias contados da data de sua publicação. Todavia, a lei ainda não foi regulamentada.*
- 5. Logo, diante da omissão legislativa, a injunção deve ser concedida.*
- 6. Injunção concedida, rejeitada uma preliminar.*

(MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 1.0000.17.005054-6/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - IMPETRANTE(S): DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS ASSISTIDO(A)(S) PELO(A)(S) DEFENSOR PÚBLICO - IMPETRADO(A)(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - INTERESSADO: ESTADO DE MINAS GERAIS. - A C Ó R D Ã O: VISTOS ETC., ACORDA, EM TURMA, O ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, NA CONFORMIDADE DA ATA DOS JULGAMENTOS, EM À UNANIMIDADE, REJEITAR UMA PRELIMINAR E, POR MAIORIA, CONCEDER A INJUNÇÃO. DES. CAETANO LEVI LOPES - RELATOR.).

Em conformidade com o art. 2º da lei 13.604/00, era fundamental que o Governador do Estado de Minas Gerais regulamentasse a lei, de modo a prever a composição e o funcionamento desta comissão, o que ocorreu, efetivamente, por meio do Decreto 428/2018 expedido em cumprimento da decisão procedente da injunção, transitada em julgado, na ação mandamental impetrada pela Defensoria Pública. Abaixo o decreto regulamentador na íntegra:

“DECRETO NE Nº 428/2018⁹

O GOVERNADOR DO E STADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso XIV do art. 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto no art. 6º da Constituição Federal, na

⁹Minas Gerais.Diário do Executivo - 31/08/2018 Pág. 2 Col. 1

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e na Lei nº 13.604, de 28 de junho de 2000,

DECRETA:

Art. 1º – A comissão especial para acompanhar os processos de desocupação de áreas invadidas para assentamento rural ou urbano, criada pela Lei nº 13.604, 28 de junho de 2000, terá caráter permanente e atuará em todo o território do Estado, orientada pelas disposições deste decreto.

Art. 2º – A comissão especial acompanhará, presencialmente, as operações policiais de desocupação de áreas urbanas ou rurais determinadas por ordem judicial, podendo, em caso de necessidade, ser representada pelos membros suplentes.

Parágrafo único – A comissão especial poderá desenvolver ações preventivas visando alcançar uma solução consensual e pacífica para os conflitos fundiários urbanos e rurais, atuando em conjunto com a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e em conformidade com o Decreto NE nº 203, de 1º de julho de 2015. (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º do Decreto com Numeração Especial nº 541, de 19/10/2018.)

Art. 3º – A comissão especial será composta por três membros efetivos e seus respectivos suplentes, sendo um representante do Poder Judiciário, um do Poder Legislativo e um do Poder Executivo.

§ 1º – Os representantes dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo serão indicados, respectivamente, pelos Presidentes do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e pelo Governador, no prazo de até trinta dias da publicação deste decreto.

§ 2º – Após as indicações, os representantes de cada Poder serão designados pelo Governador.

§ 3º – O presidente da comissão especial será escolhido pelos membros efetivos, dentre os membros da própria comissão.

§ 4º – Os membros da comissão especial não serão remunerados pelo exercício desta função.

Art. 4º – Recebida a ordem judicial de desocupação, o Comando-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG – deverá informar imediatamente à Mesa de Diálogo, que buscará a solução pacífica do conflito.

Parágrafo único – Esgotadas as tentativas de solução pacífica de que trata o caput, a Mesa de Diálogo informará à comissão especial, com a antecedência necessária, a data marcada para a desocupação.

Art. 5º – Caberá à comissão especial, no caso de execução do mandado judicial de desocupação:

I – promover a realização do planejamento prévio da execução do mandado judicial, por meio da inspeção do local e da coleta de subsídios sobre a quantidade de pessoas que serão atingidas pela execução do mandado, em especial, crianças, adolescentes, mulheres, idosos, enfermos e pessoas com deficiência;

II – garantir que os representantes dos ocupantes da área serão informados previamente sobre a execução do mandado judicial;

III – zelar pela observância do disposto no mandado judicial;

IV – estimular a realização da retirada voluntária de pertences dos

ocupantes da área objeto da desocupação.

Art. 6º – A Seplag prestará apoio técnico, logístico e operacional necessários às atividades da comissão especial.

Art. 7º – O planejamento operacional nos casos de deslocamentos de força policial para cumprimento do mandado judicial pela PMMG, sempre que o cumprimento possa acarretar consequências sociais com repercussão na ordem pública, deverá ser previamente submetido ao Comando-Geral da PMMG, ouvida a Mesa de Diálogo e a comissão especial.

Art. 8º – Normas complementares necessárias ao funcionamento da comissão especial poderão ser editadas por seu presidente.

Art. 9º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 30 de agosto de 2018; 230º da Inconfidência Mineira e 197º da Independência do Brasil.

Na regulamentação foi prevista uma atuação conjunta com a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários. A Defensoria Pública por sua vez se faz presente nas reuniões que a mesa realiza. Com esta regulamentação a Defensoria Pública saiu fortalecida na atuação extrajudicial propiciada pelas negociações que são realizadas na mesa de diálogo com o Governo Estadual.

O cumprimento da Lei 13.604/00, regulamentada pelo Decreto 428/2018, até a presente data não se efetivou tendo em vista que a mudança na mudança de gestão governamental ocorrida no início do ano ainda não foi formada a comissão prevista. A mesa de diálogo, por sua vez, retomou os seus trabalhos somente agora no mês de julho de 2019. No entanto, podemos prever que a comissão, quando efetivamente se formar, evitará consequências sociais negativas com repercussão na ordem pública.

V – Recursos envolvidos

Os recursos envolvidos foram aqueles disponíveis para os acompanhamentos das ações possessórias e atendimentos presenciais aos conflitos fundiários; a elaboração da ação mandamental de injunção e os necessários para participação nas reuniões da mesa de diálogo.