

## RESPONSABILIDADE CIVIL POR DESAPROPRIAÇÃO: O DEVER DE INDENIZAÇÃO DO ESTADO COMO GARANTIA MÍNIMA DE EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Elissa Deimling de Santana<sup>1</sup>; Fabíola Albuquerque Lôbo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Estudante do Curso de Direito - CCJ – UFPE; E-mail: elissadeimling@gmail.com,

<sup>2</sup>Docente/pesquisadora do Depto de Teoria Geral do Direito e Direito Privado – CCJ – UFPE. E-mail: fsalbuquerque@uol.com.br.

**Sumário:** Essa pesquisa utiliza como caso concreto de estudo as desapropriações ocorridas pelas obras para a Copa do Mundo de 2014 no Grande Recife, especificamente no Loteamento São Francisco, em Camaragibe. Analisando como o Estado se posicionou para reparar os danos causados, tanto morais quanto materiais às vítimas das desapropriações e observar como vem se dando, na prática, a atuação do poder judiciário frente a essa demanda. Para o desenvolvimento do trabalho em análise, mediante revisão bibliográfica, utilizou-se como ferramenta o arcabouço teórico construído por autores clássicos do direito e das ciências sociais. Nesse sentido, compreendeu-se mais eficientemente o que é o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil Estatal, permitindo-se falar, então, Responsabilidade Civil Estatal por Desapropriação. Ante o exposto, mediante a conjunção de entrevistas informais, consulta processual e revisão bibliográfica, foi possível constatar que a responsabilização civil do Estado com o consequente processo de indenização (que mesmo sendo tratado como regra legalmente, na verdade, nem sempre ocorre) termina sendo um artifício meramente paliativo, levando-se em consideração a problemática da reparação por danos morais e a violação ao direito fundamental à moradia e, sobretudo, à dignidade humana. Por fim, enfatizou-se a importância da participação e organização popular na eficácia dos direitos legalmente conquistados, como o direito à moradia.

**Palavras-chave:** danos materiais e morais; direito à moradia; direitos fundamentais; indenização; responsabilidade civil estatal

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar crítica e descritivamente, a partir de casos concretos, a responsabilidade civil em indenizar, nos casos de desapropriação, como uma garantia mínima de acesso ao direito fundamental à moradia. Como o Brasil foi sede da última Copa do Mundo, o país teve que passar por um processo de construção de arenas, adequação do transporte público e do setor de hotelaria, entre outras grandes mudanças, para receber esse evento. Assim, foram desencadeados inúmeros processos de desapropriações para a construção dessas obras. Um deles ocorreu no Loteamento São Francisco, em Camaragibe – PE, onde o cenário encontrado foi aviltante: vários moradores que adoeceram seriamente após serem obrigados a deixar suas casas (alguns chegando a falecer), famílias desesperadas diante de um iminente despejo, indenizações com valor baixo e pagamentos pendentes. Portanto, essa é a justificativa para realizar uma análise crítica do caso concreto do Loteamento São Francisco, em Camaragibe – PE, que envolve diretamente um processo de responsabilidade civil estatal por desapropriação. A principal razão de conduzir este trabalho é contrastar a expectativa doutrinária quanto à responsabilidade civil nos casos de desapropriação e como, na prática, vem se posicionando o poder judiciário e o Estado frente a essa demanda e, minimamente, indicar meios para uma maior efetivação do direito à moradia. Após 25 anos de promulgação da

Carta Magna, a problemática da efetivação dos direitos nela previstos e dos Direitos Humanos encontra-se vinculada a diversos aspectos. Dentre eles, está o modo de agir estatal, não somente em relação à efetivação de políticas públicas, mas sim no tocante à coibição de que o próprio Estado seja um agente violador, direta ou indiretamente, de tais direitos. Logo, a responsabilização civil do Estado nos casos de desapropriação e a consequente indenização –proporcional e justa - é uma garantia mínima na busca contínua pelo exercício dos chamados direitos sociais, como o direito à moradia, que muitas vezes só assegurados por meio da mobilização e pressão popular.

### **MATERIAIS E MÉTODOS**

O trabalho realizou-se, inicialmente, a partir da pesquisa bibliográfica (livros, artigos, relatórios e demais publicações) de especialistas na área. A leitura bibliográfica foi indicada pelo orientador e especificada no anteprojeto desta pesquisa. O foco da leitura vislumbrou alguns temas principais: a temática sobre o Direito Fundamental à Moradia e evolução histórica com seus instrumentos de proteção à moradia, a função social da propriedade e a desapropriação e a responsabilidade civil do Estado em indenizar nos casos de desapropriação. A ida a entidades que trabalham com a questão da moradia para a busca de informações e a identificação de organizações populares que trabalharam com a questão da moradia em Recife, especificamente com os casos de Desapropriações na Copa (como o Comitê Popular da Copa), consolidaram-se como os próximos passos. Ademais, a experiência na extensão universitária juntamente a movimentos sociais que atuam para a efetivação do direito à moradia possibilitou a vivência das teorias estudadas. Além disso, a pesquisa consolidou um banco de dados o qual conta com um levantamento processual, onde consta a situação jurídica de cada processo de desapropriação do Loteamento São Francisco, traçando a postura do Judiciário no que concerne às ações levantadas. Assim, a pesquisa deverá ser realizada de forma mista: através da pesquisa bibliográfica e da pesquisa empírica, tanto através da análise de atos processuais, como de entrevistas informais com os moradores desapropriados. Para realizar as entrevistas informais, foi estudada anteriormente a metodologia de pesquisa de campo e elaborado previamente conjuntamente pela orientadora e orientanda um roteiro de entrevista, onde se optou por realizar dois grupos focais (cada um com 3 moradores) e duas entrevistas individuais. As entrevistas realizadas com os moradores afetados por esses processos judiciais visaram tomar conhecimento das suas conseqüências subjetivas e íntimas, que, muitas vezes, não são ponderadas.

### **RESULTADOS**

Através da análise processual, averiguamos que a grande maioria dos processos não teve a sentença exarada (menos de 30% do total). O mesmo se constata quanto às indenizações, a maioria dos processos estão estagnados, sem nenhum andamento e sem previsão para o pagamento das indenizações. É comum um processo se encontrar totalmente parado há mais de seis meses esperando a avaliação do perito, ou a manifestação das partes sobre a perícia, ou até mesmo a conclusão do juiz. “Parece que eles querem nos vencer no cansaço”. Esse é o sentimento dos moradores desapropriados do Loteamento de São Francisco. Outro grande entrave consiste na determinação dos valores pagos a títulos de danos materiais e morais, cumprindo a obrigação indenizatória, cujo fundamento é a própria Constituição e cuja matéria está pacífica na doutrina e jurisprudência pátrias. O problema surge, contudo, na verificação da intensidade, da quantificação dos danos morais ocasionados ao ofendido visto que estamos lidando com uma possível perda do direito básico à moradia, enquanto os danos materiais repercutem sobre o patrimônio, os danos morais atingem a esfera íntima, da dignidade, tais como a saúde, a integridade psicológica,

a qualidade de vida causando dor, sofrimento, tristeza, vexame e humilhação à vítima. Evidente que a vítima de desapropriação sofre intensos abalos morais, assim, sem titubear, todos os moradores entrevistados afirmaram que o Estado não tem como indenizar toda a dor que lhe foi causada, ressarcir algo que não é mensurável em expressão monetária por atingir a dignidade humana. Além de todos terem falado que não achava justo o valor da indenização que tinha sido proposto inicialmente, mesmo se restrito ao dano patrimonial. Pois os valores são insignificantes e irrealistas, não dando qualquer esperança de se adquirir um novo imóvel.

<b>DADOS ESTATÍSTICOS</b>				
<b>TOTAL DE PROCESSOS</b>	<b>36</b>		<b>100%</b>	
<b>TOTAL DE CASOS DE LEVANTAMENTO</b>	<b>70</b>	<b>PERITO JUDICIAL</b>	<b>16</b>	<b>22,86%</b>
		<b>PENDENTE DEFENSORIA/ADV. PARTICULAR</b>	<b>9</b>	<b>12,86%</b>
		<b>INVENTÁRIO/ICD</b>	<b>8</b>	<b>11,43%</b>
		<b>REG. PROPRIEDADE/ACORDO</b>	<b>4</b>	<b>5,71%</b>
		<b>SENTENÇA JUDICIAL</b>	<b>20</b>	<b>28,57%</b>
		<b>OUTROS</b>	<b>15</b>	<b>21,43%</b>

## **DISCUSSÃO**

A moradia não pode ser encarada como mero direito social e sim como autêntico efeito de direito fundamental, inerente ao exercício dos direitos da personalidade e da dignidade humana, e as consequências causadas em decorrência da inércia do Poder Público diante de tal garantia devem ser assim encaradas, pois no âmbito internacional o Brasil ratificou instrumentos (Declarações e convenções sobre direitos fundamentais, v.g. D.H.D.H. em 1948) prevendo a moradia como direito humano de dimensão inquestionável, sem que possamos conceber espécie alguma de hierarquia entre os direitos humanos. Historicamente, a questão da moradia está na essência da sociedade brasileira, sendo fator determinante para a desigualdade no país, visto que está estreitamente ligada à detenção de poder social, econômico e político. Os principais agentes no empreendimento de forças para a manutenção do *status quo* ou para a modificação da ordem vigente são o Estado, o poder econômico (encabeçado, neste caso, pelos agentes imobiliários) e o povo (organizado ou não em movimentos sociais, mas atuando em grupo). O que se pode observar é aquilo que podemos chamar de “ausência de efetividade”, operando-se a concretização dos efeitos da norma no mundo fático e desempenhando o seu papel de promoção da ordem social. A atuação do Estado depende, na grande dos casos de provocação e mesmo nesses casos, por vezes, o Estado se omite. Quando uma das moradoras desapropriadas do Loteamento São Francisco ao ser entrevistada foi questionada sobre a atuação do Estado para garantir o direito fundamental à moradia, ela não hesitou em responder: “Direito à moradia? Eles tiraram minha moradia, tomaram minha casa. Eu tinha moradia e agora não tenho mais. O direito à moradia que o Estado garantiu foi a caçamba de lixo pra gente colocar nossas coisas, fomos tratados como animais.” Partindo da análise processual, a responsabilização civil do Estado com o conseqüente pagamento da indenização, que deveria ser regra, na verdade, tem sido exceção; frustrando totalmente a expectativa de uma indenização por danos materiais e

morais de modo proporcional e justo. Assim, é fundamental a atuação dos movimentos sociais e das organizações populares urbanas para a efetivação do direito à moradia e cumprindo o papel social de mobilização e auxiliando no acompanhamento processual.

### CONCLUSÕES

Ante tudo que foi exposto, acreditamos na legitimidade dos movimentos e organizações sociais de reivindicação em função da omissão ou conduta comissiva estatal para o efetivo acesso a uma moradia adequada e para a construção de uma cidade que promova a igualdade social. A rejeição dos preceitos constitucionais pelo administrador brasileiro permite e incita a resposta popular, capaz de alterar o posicionamento do Poder Público. Isso pode ser observado no caso concreto de desapropriações do Loteamento São Francisco, onde a comunidade junto a movimentos e organizações sociais (como Copa Favela, CENDHEC, NAJUP, Direitos Urbanos, entre outros) se mobilizaram para resistir contra o desmando estatal, chegando a construir um núcleo do Comitê Popular da Copa aqui em Pernambuco, participando de uma rede de informação e luta junto a outros estados também afetados pelas obras da Copa do Mundo. Nesse sentido, todos os moradores entrevistados reconheceram a importância da organização popular nesse momento e enxergam que o cenário seria muito mais drástico sem a participação de agentes sociais organizados destinados a minimizar os efeitos da omissão administrativa e reivindicar a efetivação do direito à moradia. Costuma-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 introduziu uma série de inovações e garantias básicas quanto aos direitos sociais. Todavia, contrasta com o avanço atingido pela norma fundamental de 1988 a sua efetiva aplicação bem como o cumprimento de todo o ordenamento infraconstitucional existente. A produção legislativa e a disputa no campo do Direito devem ser interpretadas como instrumentos a serem utilizados pela organização popular, mas nunca como fins em si mesmos. Da mesma forma a ocupação do Estado, não devendo este gerar a desmobilização da luta popular. Neste cenário, o poder de intervenção e atuação dos diversos agentes nas esferas sociais dão a tônica da reestruturação social.

### AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, ao meu irmão, aos meus familiares, aos companheiros e às companheiras do NAJUP e do Movimento Zoada, às companheiras do Coletivo Feminista Diadorim e ao meu amor-amigo. À UFPE, ao PIBIC, ao CNPQ, pelo incentivo e parceria na realização da pesquisa.

### REFERÊNCIAS

- BITTAR, Carlos Alberto. *Reparação civil por danos morais*. São Paulo : Ed. RT, 1994.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2 ed. Ver. E atual. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações (aspectos públicos, privados e processuais), doutrina, legislação, jurisprudência e bibliografia*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- ROLNIK, Raquel. *Informe Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito*. Tradução livre e não oficial realizada pela ONG FASE, em novembro de 2010.
- SANTOS, Regina Bega dos. 2008. *Movimentos Sociais Urbanos*. Ed. UNESP. São Paulo.
- TERRA DE DIREITOS. 2010. *Justiça e Direitos Humanos: Experiências de Assessoria Jurídica Popular*. Curitiba, PR: Terra de Direitos.
- VERÇOSA, Fabrício. *Moradia é um direito humano*. Prezis em revista. Programa direito à cidade. Recife: CENDHEC, 2005. P.58-61.