

Ofício n. JG 14/14

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2014

Sra. Gabriela Knaul, Relatora Especial sobre a Independência do Judiciário

Sra. Raquel Rolnik, Relatora Especial sobre a Moradia adequada Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Via e-mail: [SRindependenceJL@ohchr.org](mailto:SRindependenceJL@ohchr.org), [srhousing@ohchr.org](mailto:srhousing@ohchr.org),  
[urgent-action@ohchr.org](mailto:urgent-action@ohchr.org)

**Ref.: Ação Urgente - Violação da Independência Funcional e interferencia interna da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Rico permanente, relativo ao direito à moradia adequada em comunidades carentes**

Estimadas Relatores Especiais,

**Justiça Global** por este meio vem apresentar ação urgente em face do governo brasileiro, relativo a episódio de interferência indevida na independência da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, conforme relato abaixo.

### **Antecedentes: a Defensoria Pública brasileira**

Ao longo da história brasileira, existiram várias provisões legais garantindo o direito à assistência jurídica gratuita, tanto no âmbito penal como civil. No entanto, apenas com a Constituição Federal de 1988 o País organizou um modelo de abrangência nacional, sob a lógica público-estatal. A Defensoria Pública é, hoje, a instituição por meio da qual o Estado presta orientação e assessoria jurídica gratuita à parcela da população que não tem condições financeiras de pagar pelo serviço. Desde 2004, com a alteração do texto constitucional, a

Defensoria Pública goza de autonomia funcional e administrativa, com tratamento equiparável ao da Magistratura e Ministério Público<sup>1</sup>.

Os defensores públicos assumem o cargo por meio de um concurso público de provas e títulos e contam com prerrogativas públicas (como a inamovibilidade) de forma a assegurar sua atuação autônoma e participativa em favor dos assistidos. No entanto, o Defensor Público Geral, representante maior da instituição, costuma ser escolhido por meio de um procedimento que envolve uma etapa inicial de elaboração de uma lista tríplice (votada pelos próprios defensores) e uma segunda etapa de escolha do nome por parte do Executivo daquela jurisdição. O atual Defensor Público Geral do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Nilson Bruno Filho, foi nomeado pela primeira vez para o biênio 2011/2012 seguindo este procedimento, tendo sido reconduzido ao cargo no biênio 2013/2014.

### **Conflito fundiário urbano e a atuação do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública**

Como decorrência das mobilizações dos anos 80 na luta contra o autoritarismo da ditadura e suas remoções forçadas, foi criado em 1989 o Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, com a atribuição para atuar em conflitos fundiários urbanos, tutela de moradia adequada e regularização fundiária de comunidades e favelas do município. A partir de 2007, com a ampliação de sua equipe, o NUTH passou a atuar na defesa de cerca de 200 comunidades no Rio de Janeiro.

O caso da Comunidade Vila Autódromo é paradigmático da persistência do conflito fundiário urbano no Rio de Janeiro. A tentativa de retirada das famílias desta comunidade data de 1993, ano em que a Prefeitura alegou “dano estético e ambiental” para removê-los da Barra da Tijuca, região que emergia como promessa de lucro certo para o mercado imobiliário da Cidade. A Vila Autódromo não apenas resistiu à investida, como também regularizou seus lotes por concessão de uso, com o apoio do NUTH. Dos anos 90 até os dias atuais, várias foram as tentativas de remoção da cidade (todas infrutíferas), sendo a mais recente delas relacionadas à preparação da cidade para os Jogos Olímpicos que

---

<sup>1</sup> Art. 134, Par. 2: The public legal defense of each state shall be ensured of functional and administrative autonomy, as well as the prerogative to present its budget proposal within the limits set forth in the law of budgetary directives and in due compliance with the provisions of article 99, paragraph 2.

ocorrerão em 2016.

A pressão política e imobiliária foi tamanha que o NUTH, em 2010, escreveu para o Comitê Olímpico Internacional (COI) denunciando a violação de legislação internacional e princípios éticos expressamente defendidos pelo Comitê. Como resultado destas gestões, o COI enviou dois ofícios questionando o prefeito e o governador do Rio pela denúncia, provocando constrangimento nos chefes do Executivo. Com a posse do novo Defensor Público Geral, Nilson Bruno, o NUTH sofre ameaças de redução drástica de pessoal e passa a sofrer desgaste político interno e falta de apoio ao seu trabalho.

Após sua posse, o novo Defensor Geral anuncia aos defensores do Núcleo, que o órgão terá sua equipe reduzida. Movimentos sociais e a sociedade civil protestam contra a redução, contando com a atuação do Poder Legislativo Municipal, que entrega o prêmio Medalha Tiradentes ao NUTH, em reconhecimento ao seu importante trabalho em defesa do direito à moradia adequada. Com o afastamento forçado de uma das defensoras do NUTH, promovido pelo Defensor Público Geral, parte dos defensores que atuavam no órgão optam por retirar-se do núcleo, entendendo não haver condições adequadas para a realização de seu trabalho. A resposta vinda do Defensor Geral é a demissão de todos os estagiários e corpo administrativo do NUTH, assim como a instauração de procedimentos administrativos contra os defensores que manifestaram sua contrariedade à intervenção.

Após esta forte crise, o NUTH foi reestruturado, com uma equipe menor: três defensores indicados pelo Defensor Público Geral e três defensores escolhidos via concurso interno. Apesar disso, através da atuação destes defensores titulares, o órgão continuou atuando na Vila Autódromo, além de outros casos de relevância como Providência e Indiana (Tijuca), obtendo importantes decisões judiciais contra a Prefeitura, obrigando-a a apresentar projetos urbanísticos, a realizar audiências públicas e suspender demolições de casas negociadas.

### **Do desvio de funções da Defensoria Pública do Rio de Janeiro a favor da Prefeitura**

Desde que foi empossado em 2011, o Chefe institucional promoveu ações contrárias à autonomia funcional das defensoras e defensores, quando estes trabalhassem em casos onde houvesse claro conflito de interesses contra o Executivo. Alguns exemplos do seu favoritismo para com o Executivo são:

associou-se a ele na atividade “Defensoria Pública e Prefeitura: juntos pela Copa e Olimpíadas”, mesmo a sabendas da relação entre estes dois eventos e as remoções; compareceu a eventos organizados pelo Poder Público tecendo elogios ao projeto de remoção (apesar da atuação prévia do NUTH construindo argumentos jurídicos para que esta não ocorresse). Em outras palavras, o Chefe da instituição pública responsável pela defesa jurídica dos moradores mostrou-se, em público e por diversas vezes, favorável à Prefeitura do Rio nos processos contra as remoções pela Prefeitura e nos quais a Defensoria atuava representando os moradores das comunidades ameaçadas de remoção. Por si só, este ato já demonstra que o defensor estava tomando posicionamento contra as próprias pessoas que eram defendidas pela defensoria, o que demonstra uma tentativa de que a assistência prestada pelo órgão restasse prejudicada pela postura não independente do defensor que ocupa o mais alto cargo dentro da instituição em relação ao órgão responsável pela violação de direitos humanos, qual seja a Prefeitura.

O ápice deste processo ocorreu no último dia 25 de março do corrente ano, quando o Defensor Público Geral, juntamente com os atuais coordenadores do NUTH, solicitaram a suspensão de uma liminar que havia sido obtida pela própria Defensoria no marco do recurso a uma das ações judiciais. O argumento utilizado para suspender a liminar se baseou na necessidade de garantir aos moradores que aceitaram sair da comunidade a possibilidade de mudar-se ao novo local, não obstante a decisão questionada não ter impedido tal mudança. A liminar havia sido obtida dias antes (21 de março de 2014) e impedia a demolição das casas até que o Município fornecesse uma lista dos moradores da Vila Autódromo que aceitaram voluntariamente o reassentamento.

É importante registrar que a própria coordenação geral do NUTH, juntamente com o defensor titular, faziam reuniões com a Associação de Moradores e com aqueles que desejavam a permanência na comunidade, com o intuito de garantir que tanto o direito dos que desejassem permanecer na comunidade como dos que desejassem mudar.

Assim, a atuação da coordenação derrubando a liminar com base num falso argumento e comentando o confronto entre os próprios moradores desatendeu totalmente o interesse dos seus assistidos e foi bastante questionável sob todos os pontos de vista, mas sobretudo do ponto de vista da ética na advocacia. Registre-se que em nenhum momento o Presidente da Associação de Moradores (que desejam permanecer no território), os seus diretores ou demais moradores

foram chamados para uma conversa nem comunicados da solicitação de suspensão da liminar.

Neste sentido, há uma grande preocupação que a situação se repita nos casos das comunidades Providência e Indiana, nas quais também existem liminares condicionando as respectivas demolições à apresentação de documentos por parte da Prefeitura. No caso da Providência, o Coordenador do NUTH assinou um acordo com o Município, mesmo estando ciente da contrariedade das Defensoras Titulares que atuam no caso, da Comissão de Moradores e do Corpo Técnico que assessorava à comunidade. Quanto à comunidade de Indiana, há indícios de que a mesma estratégia seria utilizada contra a atuação funcional independente e autônoma da Defensora Titular responsável pela causa.

### **Das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos violadas em virtude do desvio de funções da Defensoria Pública.**

A Defensoria Pública tem como função primordial assegurar o acesso à Justiça e o direito de todos a uma defesa jurídica, salvaguardando, assim, o Estado democrático de Direito e a proteção dos direitos humanos. De fato, o direito de acesso à justiça encontra-se previsto em várias normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Tamanha é a importância deste direito que a sua violação representa não apenas a caracterização da violação em si, mas também está na base do acionamento dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Na sua visita ao Brasil no ano de 2004, esta relatoria destacou entre as principais deficiências do sistema de justiça brasileiro a dificuldade de acesso à justiça, por razões de ordem social, econômica, cultural ou de exclusão (Doc. A/CN.4/2005/60/Add. 3, de 22 de fevereiro de 2005). Naquela ocasião, também considerou que a situação é agravada no caso de movimentos sociais, “revictimizados por el sistema de justicia que reproduce en la administración de la justicia, la discriminación presente en la sociedad”. (Idem, p. 2). Finalmente, neste documento o então relator Leandro Despouy ressaltou o papel de uma Defensoria Pública vigorosa, no contexto de um país muito desigual e com uma parcela tão significativa da população abaixo da linha de pobreza.

Ainda que não haja norma internacional no âmbito do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos tratando especificamente da atuação do Defensor

Público, as Guidelines on the Role of Prosecutors<sup>2</sup>, Basic Principles on the Independence of the Judiciary<sup>3</sup> e Basic Principles on the Role of Lawyers<sup>4</sup> fornecem importante paralelo. Nos três documentos é garantida a atuação livre de intimidação ou interferência.

No caso da atuação do Promotores, determina as Guidelines que “States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability”<sup>5</sup> e o primeiro dos Basic Principles traz a independência do Judiciário como dever de todas as instituições e governos, igualmente vedando “any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason”<sup>6</sup> e “any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process”<sup>7</sup>. Quanto à atuação dos advogados, “Governments shall ensure that lawyers (a) are able to perform all of their professional functions without intimidation, hindrance, harassment or improper interference”<sup>8</sup>.

A preocupação com a interferência indevida na atuação de magistrados e advogados já foi expressa por esta Relatoria<sup>9</sup> e, da mesma forma que a normativa internacional exige o respeito à independência de atuação de Promotores e Juízes, deve-se zelar pelo mesmo em relação à atuação do Defensor Público. A preocupação expressa por esta relatoria especial quanto à independência dentro do Judiciário, prevenindo que a hierarquia interna do Judiciário possa prejudicar a independência funcional (“independence of judges needs to be protected both from outside and internal interference. For both, adequate structures within the judiciary are decisive”<sup>10</sup>), deve também ser

<sup>2</sup> Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

<sup>3</sup> Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985

<sup>4</sup> Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 118 (1990)

<sup>5</sup> Art. 4, Guidelines on the Role of Prosecutors

<sup>6</sup> Princípio 2, Basic Principles on the Independence of the Judiciary

<sup>7</sup> Princípio 4, Basic Principles on the Independence of the Judiciary

<sup>8</sup> Princípio 16, Basic Principles on the Role of Lawyers

<sup>9</sup> UN, Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (E/CN.4/2004/60, 31 de dezembro de 2003), par. 48.

<sup>10</sup> UN, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy (A/HRC/11/41, 24 de março de 2009), par. 48.

aplicada à Defensoria Pública<sup>11</sup>, como forma análoga à forma do princípio do juiz natural<sup>12</sup> para a atuação do Defensor responsável pelo manejo do caso de acordo com as regras internas de distribuição.

Com relação ao direito à moradia adequada, o então Relator Especial para o assunto, Miloon Kothari, afirmou o seguinte com relação à sua visita ao Brasil em 2004: “the need for faster progress with respect to the realization of land rights and land reforms; greater attention to the linkages between land, rural and urban poverty and the realization of the right to adequate housing; the very great extent of inadequate and insecure housing and living conditions prevailing in many urban and rural areas”.

Ao analisar o conteúdo do direito à moradia adequada, o Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais da ONU identificou como requisito a segurança na propriedade da terra. Conforme expressou na sua Observação Geral n. 4, “Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups”.

Na sua Observação Geral n. 7, na qual se pronunciou especificamente sobre as remoções forçadas, o Comitê entendeu que: “The State itself must refrain from forced evictions and ensure that the law is enforced against its agents or third parties who carry out forced evictions”, which clearly it's not the case in the present situation.

O certo é que debilitar e desvirtuar a Defensoria Pública é uma das maneiras mais diretas de implodir o direito à prestação jurisdicional, principalmente quando está em xeque a defesa dos direitos humano frente a arbitrariedades do próprio Estado. Ao agir na prática de forma contrária à autonomia e independência funcional que lhe são asseguradas no Direito brasileiro e, ainda que implicitamente, pelo direito Internacional, desviando-se da sua função de advogada dos mais carentes para a de advogada do Executivo, a atuação do

<sup>11</sup> No mesmo sentido, o par. 6 do Beijing Statement: “In the decision-making process, any hierarchical organisation of the judiciary and any difference in grade or rank shall in no way interfere with the duty of the judge exercising jurisdiction individually or judges acting collectively to pronounce judgement in accordance with Article 3 (a). The judiciary, on its part, individually and collectively, shall exercise its functions in accordance with the Constitution and the law”. Beijing Statement of Principles of The Independence of The Judiciary In The Lawasia Region, released following the 6<sup>th</sup> Biennial Conferences of Chief Justices of Asia and the Pacific, held in 1995, and amended at the 7<sup>th</sup> Biennial Conference, held in Manila, 1997.

<sup>12</sup> Princípio 5 do Basic Principles on the Independence of the Judiciary

Defensor Público Geral do Rio de Janeiro e do Coordenador do Núcleo de Terras e Habitação está em desconformidade não apenas com o direito interno brasileiro, mas também com as normas de direito internacional as quais estão submetidas o Estado Brasileiro.

Tendo em vista a inequívoca ocorrência de violações a direitos humanos nos fatos acima narrados e a iminência de danos graves ao direito de acesso à justiça e ao direito à moradia adequada dos habitantes das comunidades Vila Autódromo, Indiana e Providência, solicitamos em sede de ação urgente que o Estado brasileiro ofereça esclarecimentos e adote medidas urgentes para impedir a ocorrência de mais violações. Outrossim, solicitamos que se tornem públicos estes apelos urgentes por meio de comunicado de imprensa.

Finalmente, feitas as devidas averiguações, requeremos que os resultados encontrados sejam incluídos no relatório anual apresentado ao Conselho de Direitos Humanos por estas relatorias.

Colocamo-nos à disposição para qualquer dúvida adicional sobre os fatos, por telefone (+55-21-25442320) ou via e-mail ([juridico@global.org.br](mailto:juridico@global.org.br), [marisa@global.org.br](mailto:marisa@global.org.br), [eduardo@global.org.br](mailto:eduardo@global.org.br)).

Atenciosamente,



Marisa Viegas/Eduardo Baker/Sandra Carvalho (Justiça Global)