

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

DEISE MARCELINO DA SILVA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silvine Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA

REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP

INVOLUNTARY RESETTLEMENT OF RESIDENTS IN PUBLIC AREAS DUE TO IDB-FINANCED INFRASTRUCTURE PROJECTS: LEGAL SOLUTIONS AND THE REGULATION OF THE MUNICIPALITY OF PARAUAPEBAS/PA FOR PROSAP'S PROJECTS

Ana Luisa Santos Rocha ¹

Luly Rodrigues Da Cunha Fischer ²

Resumo

O presente artigo, enquanto relato de caso, tem como objetivo apresentar como o Município de Parauapebas construiu e regulamentou as soluções jurídicas para reassentamento involuntário de famílias ocupantes de áreas públicas municipais atingidas pelas intervenções do “Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas” (Prosap), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Quanto ao delineamento metodológico, trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. O artigo se divide em três partes, a primeira trata da possibilidade de indenização de benfeitorias de particular sobre área pública municipal a partir das normas internas do BID, incorporadas como obrigação pelo Poder Público Municipal por força de disposição contratual. Na segunda, considera-se a questão a partir da jurisprudência dos tribunais superiores e de casos excepcionais na legislação brasileira. Por fim, apresentam-se as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021, para fins de compatibilização entre os compromissos contratuais firmados por Parauapebas junto ao BID e as normas nacionais.

Palavras-chave: Áreas públicas municipais, Ocupações irregulares, Reassentamento involuntário, Programas de urbanização e saneamento, Financiamento internacional bid

Abstract/Resumen/Résumé

This article, as a case report, aims to present how the Municipality of Parauapebas built and regulated the legal solutions for involuntary resettlement of families who occupied public municipal areas affected by the interventions of the "Environmental Sanitation Program, Macro Drainage and Recovery of Igarapés and Riverbanks of Parauapebas" (Prosap), funded

¹ Doutoranda em Direito (cotutela PPGD/Universidade Federal do Pará e Universidade Paris 1 - Panthéon Sorbonne). Mestre em Direito (PPGD/UFPA). Consultora Jurídica.

² Doutora em Direito (cotutela PPGD/Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII. É professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA.

by the Inter-American Development Bank (IDB). As for the methodological design, this is an empirical research, of the action-research type, with data collection in documental sources described and analyzed within the scope of a narrative review strategy. The article is divided into three parts. The first deals with the possibility of compensation for private improvements on municipal public land based on the IDB's internal rules, incorporated as an obligation by the municipal government under a contractual provision for financing. In the second section, the issue is considered based on the jurisprudence of the higher courts and exceptional cases in Brazilian legislation. Finally, the solutions regulated in Municipal Decree n°. 1416 of June 18, 2021 are presented for the purposes of compatibility between the contractual obligations signed by Parauapebas with the IDB and the national norms.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal public areas, Irregular occupations, Involuntary resettlement, Urbanization and sanitation programs, Idb international financing

1 Introdução

O Município de Parauapebas, localizado no sudeste do Pará, detém a segunda maior arrecadação do Estado, ficando atrás apenas da capital Belém (BRASIL, 2017). A importância regional, nacional e internacional do Município está diretamente relacionada à exploração mineral da Serra dos Carajás: a maior mina de minério de ferro a céu aberto do mundo, descoberta em 1967, e hoje responsável pela maior produção de minério de ferro de alta qualidade do globo¹.

Por outro lado, o processo de ocupação do território municipal inserido em um contexto regional amplo projetado pelo Governo Militar para a Amazônia, resultaram em um fluxo migratório para a Região Norte maior que em quatro séculos de colonização², agravando a degradação ambiental, a indefinição fundiária, os conflitos pela terra rural e urbana e as violações de direitos humanos.

Os Municípios criados pós-década de 1980 no Estado do Pará, como Parauapebas, cujos territórios municipais foram abrangidos pelas políticas federais de ocupação da Amazônia, enfrentam problemas na gestão e no ordenamento territorial (FISCHER, 2014), dentre eles, a implementação de políticas e serviços públicos que geram intervenções em ocupações irregulares em áreas públicas, como em programas de urbanização e saneamento que impõem o reassentamento involuntário de famílias.

Nesses casos, surge uma problemática jurídica, pois no ordenamento jurídico brasileiro o entendimento majoritário é o de que ocupantes de áreas públicas são caracterizados como meros detentores, não se reconhecendo o de retenção ou de indenização por acessões e benfeitorias realizadas em terras públicas.

Assim, o presente artigo, enquanto relato de caso, apresentará como o Município de Parauapebas construiu e regulamentou as soluções jurídicas para o caso específico de reassentamento involuntário de famílias ocupantes de áreas públicas municipais atingidas pelas intervenções do “Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e

¹ Sobre a exploração mineral de Parauapebas, os sites da Prefeitura Municipal e da Vale S.A apontam importantes dados. Disponível em: <<https://parauapebas.pa.gov.br/turismo/historia-da-cidade/>> e <<http://www.vale.com/hotsite/PT/Paginas/conheca-mais-sobre-historia-carajas-maior-mina-minerio-ferro-mundo.aspx>>. Acesso: 20 jun 2022.

² Em 1950, a Região Norte abrigava 2.930.005 pessoas. Em 1991, após os Governos Militares, esse número atingiu a marca de 10.257.266 pessoas. Dados do Censo 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso: 16 mai 2022.

Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas” (Prosap), considerando, especialmente, que o programa é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Quanto ao delineamento metodológico, trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, pois parte da perspectiva de que o fenômeno jurídico “[...] é variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, de eficácia e de efetividade das relações direito/sociedade”, estudando de forma concreta “[...] os objetivos propostos pela lei, por regulamentos de todas as ordens e de políticas públicas ou sociais” (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 22). Ademais, é uma pesquisa de campo do tipo pesquisa-ação, pois se desenvolveu “[...] em estreita correlação com uma ação ou com a solução de problemas grupais ou coletivos” (GUSTIN; DIAS, 2010, p. 102). Nesse sentido, ressalta-se que em 2021 as autoras participaram diretamente do processo de regulamentação da normativa municipal aqui descrito.

Em relação aos procedimentos metodológicos para coleta de dados a pesquisa é documental e a maior parte dos dados descritos são primários, posto que constam em fontes como contratos, normas operacionais, legislação federal e legislação municipal. Os procedimentos para interpretação e análise dos dados são qualitativos, com descrição e análise dos documentos coletados, no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa.

O artigo se divide em três partes, a primeira tratará da possibilidade de indenização de benfeitorias de particular sobre área pública municipal a partir das normas internas do BID, incorporadas como obrigação pelo Poder Público Municipal por força de disposição contratual. Na segunda, considera-se a questão a partir da jurisprudência dos tribunais superiores e de casos excepcionais na legislação brasileira. Por fim, apresentam-se as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021, para fins de compatibilização entre os compromissos contratuais firmados por Parauapebas junto ao BID e as normas nacionais.

2 A Política Operacional OP-710 do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a indenização de acessões e de benfeitorias realizadas por terceiros em áreas públicas municipais no Plano Específico de Reassentamento/PROSAP

A Política Operacional do BID sobre reassentamento involuntário, a OP-710 (1998) abrange qualquer deslocamento físico involuntário de pessoas causadas por um projeto do Banco, aplicando-se a todas as operações, nos setores público e privado. Ela tem por objetivo minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área de influência do projeto “evitando ou minimizando a necessidade de deslocamento físico, assegurando que, quando as pessoas forem deslocadas, sejam tratadas equitativamente e, sempre que possível, possam compartilhar os benefícios do projeto” (BID, 1998, p. 1).

A política operacional é norteada pelo princípio de que todos os esforços devem ser envidados para evitar ou minimizar o reassentamento involuntário de pessoas, levando-se em conta não só os aspectos econômicos, mas também os socioculturais: o significado cultural ou religioso da terra, a vulnerabilidade da população afetada ou a disponibilidade de substituição em espécie de bens.

No caso de deslocamentos inevitáveis adota-se o princípio de que um plano de reassentamento deve ser elaborado, “a fim de assegurar que as pessoas afetadas recebam compensação e reabilitação adequadas” (BID, 1998, p. 1).

Segundo a normativa, a compensação e a reabilitação para as pessoas afetadas pelos projetos da instituição só são consideradas justas e adequadas com o cumprimento de alguns requisitos. Tais medidas devem, no mais breve período possível, assegurar às populações reassentadas e anfitriãs: a) um padrão mínimo de vida e acesso à terra, aos recursos naturais e aos serviços públicos básicos como, água potável, saneamento, infraestrutura comunitária, além de títulos de propriedade da terra, pelo menos nos mesmos níveis anteriores ao reassentamento; b) recuperação de todas as perdas causadas pelas dificuldades de transição; c) perturbação tão limitada quanto possível das suas redes sociais, oportunidades de emprego e produção e acesso aos recursos naturais e instalações públicas; e d) terão acesso as oportunidade de desenvolvimento econômico e social (BID, 1998).

Na formulação do Plano de Reassentamento, as opções de compensação e reabilitação devem proporcionar às famílias afetadas um valor justo de substituição para os bens perdidos e medidas que permitam a restauração da subsistência e da renda, a reconstrução das redes sociais e a compensação pelas dificuldades de transição para um novo local de moradia, tais como custos de mudança, interrupção ou perda de emprego, perda de renda, entre outras (BID, 1998).

O objetivo é que as dificuldades transitórias não se prolonguem e nem resultem em danos irreparáveis. A diretriz do Banco é que as opções oferecidas no Plano de Reassentamento devem ser apropriadas para as pessoas afetadas, refletindo a sua capacidade e aspirações realistas. Também devem ser levados adequadamente em conta os bens intangíveis, especialmente bens sociais e culturais não monetários, as características da população reassentada, no que diz respeito a gênero, etnia, idade e quaisquer outros fatores que indiquem necessidades e vulnerabilidades especiais (BID, 1998).

Para estabelecer a compensação o documento estabelece dois passos: a) determinar o direito das pessoas afetadas nos termos das leis e regulamentos aplicáveis; b) avaliar quais medidas adicionais são necessárias para restaurar o meio de vida da população afetada ao padrão anterior ao reassentamento e criar mecanismos capazes de fornecer os bens ou serviços necessários, inclusive procedimentos efetivos e rápidos de solução de disputas.

Assim, a proposta de compensação deve ser operacionalizada dentro dos limites da legalidade, podendo ser complementadas apenas quando necessário com medidas específicas no projeto quando forem identificadas lacunas no contexto institucional e regulamentar que não precisam ser incorporadas ao plano de reassentamento, mas que podem ser consideradas se o mutuário e banco assim concordarem (BID, 1998, p. 4).

Nesse sentido, cumpre destacar o entendimento do banco sobre os riscos e benefícios da compensação financeira, bem como interpretações jurídicas sobre a desapropriação decorrente da teoria do domínio iminente³. A compensação pecuniária é vista com ressalvas, pois o reassentamento involuntário implica problemas legais, sociais, políticos e econômicos que ultrapassam a compensação em pecúnia.

Pela experiência do Banco Mundial e do BID as principais razões são: a) a compensação em dinheiro geralmente é insuficiente para substituir bens perdidos por outros de valor equivalente; e b) os deslocados geralmente carecem das oportunidades ou de conhecimentos para usar os seus pagamentos para substituir bens ou oportunidades perdidas, pois possuem necessidades imediatas que faz com que a compensação seja gasta

³ Floriano de Azevedo Marques Neto (2014, p. 79) explica que “o domínio iminente reflete a prerrogativa geral de ascendência do poder público sobre todas as coisas, mormente imóveis, existentes dentro dos lindes do seu território. Cuida muito mais de uma relação de autoridade do poder político sobre o território do que a propriedade destes bens”.

antes de ser investida em habitação ou em uma atividade produtiva, afetando principalmente grupos de baixa renda.

No entanto, o documento ressalva que a compensação em dinheiro pode ser adequada para grupos de renda mais alta. Inclusive aponta o risco de que grupos bem organizados podem usar a sua posição para exigir níveis de pagamento muito mais altos do que seriam justificados por critérios de substituição de custo, causando disputas e atrasos no projeto, além de um processo de especulação.

Quanto às bases jurídicas do processo expropriatório, esclarece o documento que essas leis raramente consideram compensação além dos pagamentos monetários pelos direitos formais de propriedade. Essas disposições raramente consideram os direitos dos ocupantes que não dispõem de título, e muitas das vezes podem até mesmo apresentar um obstáculo ao reconhecimento de bens.

Nesses casos o plano de reassentamento deve proporcionar uma resposta de restauração que complemente o direito local e mantenha o meio de vida dos afetados, como por exemplo, o reconhecimento do título de construção para aqueles cuja ocupação resulte em direito adquirido da propriedade ocupada ou, no caso de locatários, que possam ser compensados por meio da identificação de propriedades de aluguel a preços semelhantes.

Por esse motivo a preparação do plano de reassentamento e a negociação do convênio de empréstimo podem então incluir medidas destinadas a considerar lacunas, que correspondem ao conceito de reabilitação, que corresponde a remédios extrajurídicos para perdas sofridas pela população reassentada, sem requerer grandes mudanças na legislação (BID, 1998, p. 27-29).

O contrato de empréstimo nº. 4917/OC-BR (Projeto nº. BR-L1508) foi firmado em 29 de outubro de 2020 entre o Município de Parauapebas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o financiamento e execução do Prosap. Em julho de 2019, o Prosap aprovou o Plano Específico de Reassentamento (PER) para as intervenções do projeto.

O PER está condicionado à observância do ordenamento jurídico sobre: a) desocupação das margens do Igarapé da Ilha do Coco; e b) reposição/compensação/ressarcimento de imóveis situados na poligonal de desapropriação. A liberação dessas áreas está condicionada à aplicação de dois

instrumentos: a) o decreto de utilidade pública para fins de desapropriação (áreas privadas) e b) a reintegração de posse para o caso das áreas de domínio público ocupadas irregularmente.

No primeiro caso, que trata das áreas privadas, a legislação afeita à desapropriação é aplicável em duas instâncias: a) emitir em favor do município de Parauapebas a posse do território onde pretende realizar intervenção do Prosap; e b) para ressarcimento de imóveis instalados naquela poligonal. Destaca-se que a indenização por benfeitorias ocorrerá em caso de bem de domínio de particular ou por acessão, este em caso de melhoramentos de bem público (art. 1248, V e 1255 do Código Civil de 2002).

Para liberar áreas necessárias do Prosap, foi criado um programa de atendimento/compensação, que possui os seguintes objetivos específicos: 1) garantir a reposição das moradias que serão retiradas do perímetro requerido para implantação e operação do PROSAP assegurando que nenhuma família fique em situação habitacional similar à original; 2) apoiar a reinstalação das atividades econômicas na área.

No documento, foram propostos os seguintes encaminhamentos relacionados à indenização:

a) **INDENIZAÇÃO EM ESPÉCIE** – compensação por ações de intervenção urbanística decorrente do direito fundamental à propriedade, ainda que seja desaconselhável sua aplicação para a população vulnerável. O grupo potencial de optantes pela indenização deverá ser aquele cujas edificações possuem valores de avaliação significativos (avaliação superior a R\$ 65.000,00), e preferencialmente em casos com regularidade fundiária. No entanto, a solução é extensível aos possuidores cuja benfeitoria seja avaliada acima do valor supracitado.

b) **INDENIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO NÃO MORADOR** – solução aplicável ao possuidor e/ou proprietário não morador de imóvel identificado e cadastrado na área de atuação do Prosap, sendo aplicável a todos os imóveis e/ou benfeitorias identificadas na área, de uso habitacional e para atividade econômica (para possuidores paga-se a benfeitoria e para o proprietário benfeitoria e terreno).

c) **INDENIZAÇÃO DE BEM DE HERANÇA** – solução aplicada aos moradores de imóveis cuja propriedade está vinculada a um antecessor (herança), quando não foram processados os trâmites de inventário. Esta solução envolve figuras jurídicas conduzidas

pelo PROSAP e é contabilizada como compensação financeira/reposição de bem econômico.

d) INDENIZAÇÃO COMERCIAL – pagamento pelo valor da propriedade do terreno, da benfeitoria e do negócio (desativação e reinstalação).

e) PAGAMENTO DA BENFEITORIA (IMÓVEL) PARA O PROPRIETÁRIO NÃO MORADOR – pagamento da indenização.

f) ESTUDO DE CASO - situações que não se enquadrem nos critérios previstos deverão ser objeto de estudo de caso.

3 A indenização de acessões e benfeitorias realizadas por terceiros em área pública segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e as exceções em função do direito à moradia na legislação pátria

O entendimento sumulado no Superior Tribunal de Justiça estabelece que “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (Súmula 619, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018).

As referências legislativas da súmula são: a) art. 191, parágrafo único da Constituição de 1988 (impossibilidade de aquisição de imóvel público por usucapião); e b) arts. 1208 e 1255 do Código Civil de 2002 (não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade; e, aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização).

O STJ indica⁴ dez decisões paradigmáticas como precedentes da súmula e para uma melhor compreensão do escopo do entendimento do tribunal superior. A aplicação da súmula pode ser delineada a partir da seguinte jurisprudencial das referidas decisões:

a) A relação que se estabelece entre o particular e o bem público não configura posse, ao revés, mera detenção não gerando o direito ao recebimento de indenização por benfeitorias. Conseqüentemente, não havendo direito à indenização, não há o direito de

⁴ As referências e os precedentes da súmula nº. 619 foram publicados pela Revista de Súmulas do tribunal (STJ, 2021).

retenção do bem, conforme previsto no art. 1219 do Código Civil de 2002. Segundo entendimento do julgado “não se pode admitir que um particular retenha um bem público, sob pena de se reconhecer [...] a posse individual de bem de natureza coletiva” (Agravo regimental no Agravo de Instrumento n. 1160659-RJ. No mesmo sentido: Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 762.197-DF e Recurso especial n. 460.180-ES);

b) Mesmo nos casos em que haja a previsão de direito à regularização fundiária urbana, como no caso da Medida Provisória 2220/2002, a ausência de direito subjetivo à regularização em razão do regime de uso do bem público ocupado (bem de uso comum do povo) configura ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias e o almejado pleito indenizatório à luz da alegada boa-fé (Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 824.129-PE);

c) A alegação de desconhecimento do vício da ocupação irregular de terras públicas também não é tese aceita para gerar direito à indenização pelas benfeitorias e o reconhecimento do direito de retenção (Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1319975-DF). Essa interpretação restritiva do direito à indenização e retenção possui carácter pedagógico, pois não se pode considerar boa-fé a posse de terras públicas, sob pena de submeter o poder público à pressão de ocupações ilegais (Recurso Especial n. 699374-DF);

d) A tese de que tolerância ou inação do Poder Público face à ocupação irregular geraria direito à indenização nos termos do art. 1208 do Código Civil de 2002, pelo fato de a detenção, que representa o poder fático sobre a coisa, não possui reverberação jurídica. O imóvel público é indisponível, de modo que eventual omissão dos governos implica responsabilidade de seus agentes, nunca vantagem de indivíduos às custas da coletividade (Recurso Especial n. 841905-DF);

e) A única ressalva feita pelo STJ a respeito desse caso é que para que fosse configurado o direito à indenização seria necessário haver vantagem para o proprietário (Poder Público) da intervenção feita pelo detentor (Recurso Especial 850970-DF e 1310458-DF);

f) Os bens públicos federais contam com regime jurídico especial próprio (Decreto-lei 9760/1946); logo, descabe, como é curial, aplicar regime geral do Código Civil, exceto naquilo em que o microsistema seja omissivo (Recurso Especial 1055403/RJ)

Entre 2019-2020 foram identificados pelo próprio STJ mais 8 casos que seguiram o mesmo entendimento das decisões acima mencionadas, dentre as quais podem ser identificadas algumas complementações à síntese exposta:

a) Rechaçada a natureza jurídica da posse, inútil requerer ou produzir prova de ser a ocupação de longa data, visto que o tempo em nada influencia ou altera o regime de coisas (Recurso Especial 1755340/RJ);

b) Normas jurídicas que vedem o despejo sobre áreas públicas ocupadas ou a perda de benfeitorias “norma excepcional ao microsistema ordinário de tutela dos bens públicos federais, deve ser interpretado restritivamente” (Recurso Especial 1755340/RJ);

c) A ninguém é lícito ocupar espaço público, exceto se estritamente conforme a legislação e após procedimento administrativo regular, sendo irrelevante o pagamento de tributos e outros encargos, pois prestação pecuniária não substitui licitação e licenciamento (Recurso especial 1846075-DF);

d) Mesmo não sendo reconhecida a posse sobre bem público, nos casos em que haja conflito entre particulares a respeito de bem público, pode-se falar em posse (recurso especial 1584835-DF);

e) A arrematação em hasta pública de contrato de direito real sobre bem público rescindido nomeado à penhora não garante à terceiro afetado o direito de retenção ou indenização (Recurso Especial 1403493/DF);

4 O Decreto Municipal nº. 1.416/2021 e a compatibilização entre os compromissos contratuais firmados por Parauapebas junto ao BID e as normas nacionais

As soluções indicadas no PER/Prosap foram elencadas pelo Decreto Municipal nº. 1.517, de 19 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as áreas de execução do programa, disciplina os procedimentos de elegibilidades das soluções para liberação das compensações sociais, dentre outras providências. A redação original do Decreto nº. 1.517, de 19 de dezembro de 2019, não era clara e apenas elencava de forma genérica as

soluções do PER, o que na prática administrativa gerou divergências em âmbito municipal.

Para o saneamento das divergências, três perspectivas precisavam ser consideradas e harmonizadas: a) as salvaguardas constitucionais e do ordenamento jurídico brasileiro em casos de intervenção do poder público no direito de propriedade; b) as limitações constitucionais e do ordenamento jurídico brasileiro quanto às ocupações irregulares em áreas públicas; c) as salvaguardas contratuais (contrato de empréstimo nº. 4917/OC-BR), de cunho social, aos ocupantes de imóveis públicos residentes em moradias precárias e com vulnerabilidade social.

Considerando essa interpretação, o Decreto Municipal nº. 1.517/2019 foi alterado pelo Decreto nº. 1.416, de 18 de junho de 2021, de forma a disciplinar os critérios, as soluções e as hipóteses de indenização em decorrência de intervenção ao direito de propriedade mediante desapropriação, enquanto garantias constitucionalmente previstas; além de apresentar medidas de compatibilização das limitações do ordenamento jurídico brasileiro sobre a indenização de ocupações indevidas de áreas públicas, com as salvaguardas contratuais específicas aos casos de interesse social, de direito à moradia e de vulnerabilidade socioeconômica.

O art. 4º-H acrescentado ao Decreto nº. 1.517/2019 pelo Decreto nº. 1.416/2021, assim dispõe:

Art. 4º-H Nos termos do ordenamento jurídico brasileiro e do entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), aqueles que ocupam os imóveis de propriedade pública são considerados meros detentores, sendo precária a natureza da ocupação e insuscetível de direito de retenção ou de indenização por acessões e benfeitorias, salvo nos casos:

I – de direito subjetivo à moradia, nos termos do art. 1º da Medida Provisória nº. 2.220/2011, com redação dada pela Lei nº. 13.465/2017;

II – de regularização fundiária urbana (Reurb) instaurada pelo Município, conforme a Lei nº. 13.465/2017;

III – em que o Poder Público auferiu vantagem econômica com a intervenção feita pelo detentor, conforme entendimento exarado pelo STJ no julgamento dos Recursos Especiais 850970-DF e 1310458-DF;

IV – de disposições contratuais, em que sejam previstas salvaguardas de interesse social aos ocupantes de imóveis públicos residentes em moradias precárias e com vulnerabilidade social, como é o caso do contrato de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nº. 4917/OC-BR para financiamento das obras do PROSAP.

Consoante o referido art. 4º-H, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece, sob determinadas condições, casos excepcionais ao entendimento da Súmula nº. 619/STJ, garantindo-se a indenização de benfeitorias e acessões em áreas públicas.

O primeiro caso refere-se à concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). O art. 1º da Medida Provisória nº. 2.220/2001 (com redação dada pela Lei nº. 13.465/2017) estabelece que aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250m² de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

A CUEM pode ser definida como um “ato administrativo unilateral, vinculado, gratuito, perpétuo e independente de licitação [...]” em que o poder público confere “[...] direito real de uso resolúvel a ocupantes individuais ou coletivos de imóveis públicos urbanos” (MARRARA, 2019). A MP nº. 2.220/2001 consagrou⁵ o instituto da concessão de uso especial de imóvel público situada em área urbana para fins de moradia como direito subjetivo.

A segunda situação diz respeito à regularização fundiária urbana. Em termos genéricos, a regularização fundiária urbana é um processo de caráter multifacetado “[...] conduzido por diferentes instâncias, que visa a delimitar áreas sob ocupação irregular, organizar e viabilizar a titulação dos ocupantes e prover o espaço atingido com as infraestruturas, utilidades e serviços necessários à garantia do direito à cidade” (MARRARA; CASTRO, 2019, p. 4).

A Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017, instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrangendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

⁵ Thiago Marrara (2019, p. 329) retrata o histórico legislativo da CUEM nos seguintes termos: “nascida com a Constituição da República de 1988, a CUEM foi inicialmente detalhada nos dispositivos vetados do Estatuto da Cidade. Em seguida, ressuscitou com a edição da Medida Provisória n. 2.220/2001, mas ali foi limitada por critérios de natureza temporal em relação à posse do imóvel. Mais tarde, seu regime foi bastante reforçado com as várias modificações promovidas pela Lei n. 11.481, principalmente no Código Civil e na legislação dos bens públicos federais. Finalmente, em 2017, a Lei n. 13.465 progrediu mais alguns passos ao flexibilizar o requisito do imóvel “urbano” e também o da “indivisibilidade” da ocupação coletiva”. Apesar dos avanços, o autor sustenta o regime jurídico do instrumento ainda necessita de maiores aprimoramentos e soluções legislativas em questões específicas (MARRARA, 2019).

O núcleo urbano informal consolidado é definido pela lei como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (art. 11, III).

A abertura e a instauração do processo administrativo de Reurb compete ao Município em que se situa a área objeto do pedido de regularização (art. 32). Quando se trata de núcleos urbanos informais situados em áreas públicas, desde o requerimento de instauração da Reurb ou a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados, garante-se ao ocupante, frente ao Poder Público, o direito de permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até eventual arquivamento definitivo do procedimento (art. 31, §8º).

Logo, a legislação estabelece como efeito processual imediato, garantias contra remoções forçadas e demais ações possessórias por parte do Poder Público aos ocupantes de áreas públicas a serem regularizadas. A abertura e a instauração do procedimento de regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados representa um reconhecimento da ocupação. Pode-se afirmar então que não há uma mera expectativa de direito à regularização, mas um verdadeiro *direito de ser regularizado*⁶, admitindo-se, de forma indireta, o direito à indenização pelas benfeitorias e acessões realizadas no imóvel público.

O terceiro caso tem fundamento jurisprudencial, referindo-se à única ressalva feita pelo STJ, em que para a configuração do direito à indenização seria necessário haver vantagem para o proprietário (Poder Público) da intervenção feita pelo detentor (Recurso Especial 850970-DF e 1310458-DF).

Por fim, na última situação, aplicam-se as salvaguardas contratuais quanto ao direito à moradia e à vulnerabilidade socioeconômica dos atingidos, previstas no contrato de empréstimo do BID para financiamento das obras do Prosap, a Política Operacional do BID sobre reassentamento involuntário (OP-710/1998) e o PER/Prosap de 2019. Especificamente para a aplicação das salvaguardas contratuais de interesse social e

⁶ A solução foi aplicada na prática nos casos de intervenção do Prosap em áreas abrangidas pela poligonal do procedimento administrativo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) classificada como de interesse social no núcleo urbano informal “Igarapé Ilha do Coco”, instaurado pelo Decreto Municipal nº. 1.483, de 02 de agosto de 2021.

redução de impactos econômicos do inciso IV, as soluções somente serão aplicadas se os ocupantes não foram concessionários, foreiros ou proprietários exclusivos de outro imóvel urbano ou rural (art. 4º-I).

Com o fundamento de se privilegiar o direito à moradia, a exceção jurisprudencial e as salvaguardas contratuais, nas áreas de intervenção do Prosap em que os ocupantes e suas famílias que precisarem ser remanejados, mas se enquadrarem em uma das hipóteses do art. 4ª-H, não se poderá considerar como precária a natureza da posse. Tendo em vista os valores de avaliação das benfeitorias em áreas de intervenção do Prosap e os valores de referência do PER, foram adotadas as seguintes soluções compensatórias:

Art. 4º-J. No caso em que a avaliação das benfeitorias e/ou das acessões da família residente em imóvel de domínio público municipal enquadrar-se nos valores intermediários de referência do Plano Específico de Reassentamento, as soluções aplicáveis são:

I – a aquisição de moradia no mercado imobiliário local, mediante permuta com o Poder Público Municipal, a depender de autorização legislativa;

II – a aquisição de unidade habitacional a ser construída pelo PROSAP, preferencialmente para as famílias residentes, caracterizadas como baixa renda;

III – reparação em espécie no caso de não anuência da família no caso do inciso I e no não enquadramento no inciso II, mediante requerimento a ser apresentado pelo benfeitor.

Art. 4º-K. No caso em que a avaliação das benfeitorias e/ou das acessões da família residente em imóvel de domínio público municipal enquadrar-se nos valores mínimos de referência do Plano Específico de Reassentamento, a solução aplicável é a aquisição de unidade habitacional a ser construída pelo PROSAP.

Parágrafo único. Aplica-se a reparação em espécie no caso de não anuência da família, mediante requerimento a ser apresentado pelo benfeitor.

As soluções apresentadas para os casos que afastam a incidência da súmula nº. 619 do STJ foram formuladas considerando-se que a compensação para o reassentamento involuntário pode assumir diversas formas, inclusive a substituição em espécie de habitação, terra e outros bens, bem como compensação monetária. Ao se considerar os valores do PER e o valor efetivamente avaliado para as benfeitorias, alinha-se às ressalvas da OP-170, pois o reassentamento involuntário implica problemas legais, sociais, políticos e econômicos que ultrapassam a compensação em pecúnia. Ademais, a norma ressalta que a compensação em dinheiro pode ser adequada para grupos de renda mais alta, com os devidos cuidados para evitar a especulação.

5 Considerações finais

A regulamentação dada pelo Decreto Municipal nº. 1.416/2021 para a compatibilização entre os compromissos contratuais firmados por Parauapebas junto ao BID e as normas nacionais, mas do que significar o regulamento formal entre ordenamento jurídico brasileiro, normas operacionais de agentes internacionais financiadores e contratos firmados por entes federativos municipais, reconhece e fortalece um aspecto material fundamental: o interesse social, de direito à moradia e os casos vulnerabilidade socioeconômica.

Do ponto de vista macro, a regulamentação dos critérios, soluções e hipóteses aqui descritos, além de se enquadrarem nos parâmetros de legalidade e respeito ao ordenamento jurídico interno, também se qualificam como medidas atreladas à promoção da responsabilidade social corporativa internacional, considerando o financiamento e participação do BID no projeto.

Do ponto de vista local, entende-se que essas modificações garantiram maior segurança jurídica e a uniformidade dos procedimentos do Prosap, a partir dos critérios técnicos-jurídicos estabelecidos, além de publicizar e oferecer aos impactados, os parâmetros utilizados pelo Município de Parauapebas. Cita-se ainda, o impacto indireto das alterações no avanço dos procedimentos de liberação de áreas e das obras do PROSAP, fundamental para o Município.

Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Reassentamento involuntário:** política operacional e documentos de antecedentes. Política operacional OP-710. Washington, D. C. 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO PARAUAPEBAS. Prefeitura Municipal. **Plano Específico de Reassentamento da população e das atividades econômicas.** Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (Prosap). Parauapebas, PA. 2019.

BECKER, Bertha K. **Amazônia:** geopolítica na virada do III Milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Parauapebas,** 2017. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso: 20 jun 2022.

FISCHER, L. R. DA C. **Ordenamento territorial e planejamento municipal**: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas. Tese de Doutorado em Direito. PPGD, Universidade Federal do Pará, Belém. 2014.

GUSTIN, M. B. DE S.; DIAS, M. T. F. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MARQUES NETO, F. P. DE A. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

MARRARA, T. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, p. 310–330, 2019.

MARRARA, T.; CASTRO, A. S. O processo administrativo de regularização fundiária urbana na lei 13.465/2017. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2019.

PARAUPEBAS. **Decreto Municipal nº. 1.517, de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre as áreas de execução do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas – Prosap, disciplina os procedimentos e critérios de elegibilidades das soluções para liberação das compensações sociais, e dá outras providências. Parauapebas, PA, 2019.

PARAUPEBAS. **Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021**. Altera o Decreto nº. 1.517, de 19 de dezembro de 2019 que dispõe sobre as áreas de execução do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas – Prosap, disciplina os procedimentos e critérios de elegibilidades das soluções para liberação das compensações sociais, e dá outras providências. Parauapebas, PA, 2021.

STJ. Súmula 619. **Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**, n. 48, p. 43–65, 2021.