

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO**

ANDRÉ ASSUNÇÃO DA SILVA

**O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E OS CRITÉRIOS ADOTADOS NA JUSTA
INDENIZAÇÃO: Análise do Procedimento de Desapropriação no Igarapé do Bindá**

**MANAUS - AM
2018**

ANDRÉ ASSUNÇÃO DA SILVA

**O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E OS CRITÉRIOS ADOTADOS NA JUSTA
INDENIZAÇÃO: Análise do Procedimento de Desapropriação no Igarapé do Bindá**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bianor Saraiva Nogueira Junior

**MANAUS - AM
2018**

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

S586i

DA SILVA, ANDRÉ ASSUNÇÃO

O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E OS CRITÉRIOS
ADOTADOS NA JUSTA INDENIZAÇÃO :

Análise do Procedimento de Desapropriação no Igarapé
do Bindá / ANDRÉ ASSUNÇÃO DA SILVA. Manaus : [s.n],
2018.

67 f.: il.; 29 cm.

TCC - Graduação em Direito - Bacharelado -
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018.

Inclui bibliografia

Orientador: BIANOR NOGUEIRA SARAIVA JUNIOR

Coorientador: DENISON DE MELO AGUIAR

1. DESAPROPRIAÇÃO. 2. INDENIZAÇÃO. 3.
MORADIA. 4. PROPRIEDADE. I. BIANOR NOGUEIRA
SARAIVA JUNIOR (Orient.). II. DENISON DE MELO
AGUIAR (Coorient.). III. Universidade do Estado do
Amazonas. IV. O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E OS
CRITÉRIOS ADOTADOS NA JUSTA INDENIZAÇÃO

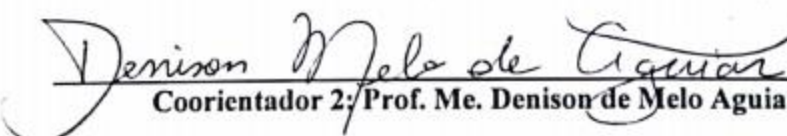
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO**

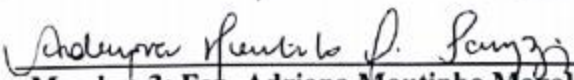
André Assunção da Silva

**“O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E OS CRITÉRIOS ADOTADOS NA JUSTA
INDENIZAÇÃO: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO NO
IGARAPÉ DO BINDÁ ”**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:


Orientador (a): Prof. Dr. Bianor Nogueira Saraiva Junior


Coorientador 2: Prof. Me. Denison de Melo Aguiar


Membro 3: Esp. Adriana Moutinho Magalhães Iannuzzi

Manaus, 27 de Novembro de 2018.

*Dedico esse trabalho aos meus pais Alberto (in memoriam) e Regina, com todo amor e gratidão, por tudo que fizeram por mim ao longo da vida e
À minha esposa querida e grande companheira Jamilly Radhji.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que torna tudo possível.

Agradeço aos meus pais pelo apoio e que muitas vezes abdicaram de seus sonhos em prol dos meus; por toda dedicação, apoio e carinho; por oportunizar a iminência dessa vitória.

À minha esposa Jamilly Radhji que me transmite força e incentivo;

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Bianor Nogueira Saraiva Junior por aceitar o convite, e por todos os conselhos e sugestões.

Aos amigos Caio Redig, Jonas Melo e Yuri Leite que me acompanharam nesses 5 (cinco) anos de graduação, e aos mestres da UEA-ESO por compartilharem o grande saber jurídico e contribuírem na minha formação.

Enfim, agradeço a todos os que de alguma forma contribuíram para meu desenvolvimento pessoal e realização deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho se propõe fazer uma análise do procedimento adotado pelo Governo do Estado do Amazonas nas desapropriações ocorridas no Igarapé do Bindá decorrente do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), bem como dos critérios adotados na fixação das indenizações propostas aos moradores. O estudo surgiu a partir do seguinte problema prescritivo: as indenizações oferecidas aos moradores no igarapé do Bindá estão de acordo com direito o previsto na legislação e observam os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal? Buscou-se a fundamentação para a resolução do problema através do estudo da legislação vigente e do entendimento doutrinário (pesquisa de *lege data*), referentes aos direitos fundamentais de propriedade e moradia, da conceituação do instituto da desapropriação, seus pressupostos e procedimentos; e, verificando se tal procedimento está de acordo com o princípio da justa indenização. Foi utilizado o método dedutivo, por meio do qual, parte-se de concepções gerais, mais abrangentes, para conhecimentos específicos. Por fim, fez-se necessário um estudo do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), seu contexto histórico e cultural, e uma análise dos atos do poder público, através de decretos, referentes aos procedimentos de indenizações ocorridas mais especificamente no igarapé do Bindá, o qual está inserido na terceira etapa do programa, desenvolvida na Micro bacia do igarapé do São Raimundo.

Palavras-chave: Desapropriação, indenização, moradia e propriedade.

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of the procedure adopted by the Government of the State of Amazonas in the expropriations occurring in the Igarapé do Bindá resulting from the Social and Environmental Program of the Manaus Igarapés (PROSAMIM), as well as the criteria adopted in fixing the indemnities proposed to the residents . The study emerged from the following prescriptive problem: Are the indemnities offered to the residents in the Bindá stream compatible with the law provided for in the legislation and observe the fundamental rights provided for in the Federal Constitution? We sought to provide a basis for solving the problem through the study of current legislation and doctrinal understanding (lege data research), regarding fundamental rights of property and housing, conceptualization of the expropriation institute, its assumptions, and Indemnity and the principle of fair compensation. The deductive method was used, whereby one starts from broader, more general conceptions to specific knowledge. Finally, it was necessary to study the Social and Environmental Program of the Manaus Igarapes (PROSAMIM), its historical and cultural context and an analysis of the acts of the public power, through decrees, referring to the indemnification procedures.

Keywords: Expropriation, indemnity, housing and property.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	DIREITO DE PROPRIEDADE	10
1.1	CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA	10
1.2	EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	11
1.3	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	13
2	DIREITO À MORADIA	16
2.1	O DIREITO DE MORADIA SOB A TUTELA DO DIREITO INTERNACIONAL	17
3	DESAPROPRIAÇÃO	20
3.1	BREVE HISTÓRICO DA DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	22
3.2	DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE OU UTILIDADE PÚBLICA.....	24
3.3	PROCEDIMENTO	25
3.3.1	Primeira Fase	25
3.3.2	Segunda Fase	28
3.4	IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE	30
3.5	DO LAUDO PERICIAL	32
3.6	IMPUGNAÇÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO.....	33
3.7	DA JUSTA INDENIZAÇÃO.....	34
3.7.1	Indenização Principal e Acessórios.....	35
3.8	CONSUMAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO	43
4	PROCESSO DE INDENIZAÇÕES NAS DESAPROPRIAÇÕES DO IGARAPÉ DO BINDÁ	44
4.1	PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS (PROSAMIM)	44
4.2	DESAPROPRIAÇÕES DOS MORADORES.....	50
4.3	DESAPROPRIAÇÕES NO IGARAPÉ DO BINDÁ	52
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
	REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

Ter acesso a uma moradia digna é um direito fundamental com ampla proteção no âmbito internacional, trata-se da necessidade básica de todo ser humano, conforme dispõe a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo XXV, “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Scartlet, relacionada a moradia adequada à dignidade da pessoa humana:

Tendo em conta que no caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito as condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos dispensável dadas as proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é o direito à moradia – bem mais que o direito à propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). Com efeito sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com o mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, o direito à vida. (SARLET, 2003, p. 345).

No entanto, nem sempre tal direito é observado pelo poder público. Em meados do ano 2016 várias manifestações ocorreram na cidade de Manaus, mais especificamente nos bairros cortados pelo igarapé do Bindá, onde seus moradores reivindicavam uma justa indenização nos procedimentos de desapropriação por parte do Governo do Estado do Amazonas, para implementação da terceira etapa do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM).

Tal procedimento de desapropriação urbanística se deu por utilidade pública, disciplinado pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. Segundo Harada (2015, p. 45), “é aquela que é feita por necessidade ou utilidade pública. Sujeita-se ao pagamento prévio da justa indenização em dinheiro”. Conforme expressa determinação do § 3º do art. 182 da Carta Política: “As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Verifica-se, portanto, que princípio da justa indenização é um pressuposto indispensável no processo de desapropriação supracitado. Nesse sentido dispõe Beznos (2016, p. 17):

A indenização é o ponto nodal da desapropriação, que sem ela, pura e simplesmente, não existe. É ela a marca da existência do direito à desapropriação em contraposição ao confisco, bem como é, conforme seja adotada uma ou outra modalidade, o traço caracterizador de seu caráter sancionador. Configura a indenização o símbolo do respeito pelo poder aos direitos individuais, traduzindo-se também em evidente significado do princípio da igualdade.

O respeito a tal princípio é de suma importância, pois é através dele que se busca conceder ao expropriado condições necessárias para garantir uma moradia digna.

Razão pela qual busca-se com o presente trabalho verificar se as indenizações oferecidas foram justas, bem como se estão de acordo com o previsto na legislação; e se observaram os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e nas normas internacionais.

Para tal, foi realizado um estudo bibliográfico, com análise da legislação vigente e o entendimento doutrinário a respeito do direito de propriedade e ao direito fundamental do acesso a uma moradia digna. Bem como, uma análise mais aprofundada sobre instituto da desapropriação, mais especificamente por utilidade pública, apresentando seus pressupostos e etapas, dentre as quais destaca-se o princípio da justa indenização, enumerando os critérios especificados na legislação e nas principais obras sobre o tema.

Na análise do caso concreto, fez-se necessário um breve relato do contexto e histórico e social na cidade de Manaus, demonstrando as razões da criação do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), seus principais aspectos, objetivos e consequências; uma vez que dele decorreram as desapropriações.

Por fim, buscou-se uma análise do procedimento das desapropriações no igarapé do Bindá, através do levantamento dos atos administrativos exarados e publicados pelo Governo do Estado através de decretos, bem como, dos critérios e meios utilizados para a fixação das indenizações.

1 DIREITO DE PROPRIEDADE

1.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Definir propriedade não é uma tarefa simples, a própria legislação não a define, apenas especifica seus atributos e suas faculdades. Segundo Milagres (2011, p. 43), “a propriedade seria para os juristas, a manifestação de poder sobre a coisa. Já para os economistas seria riqueza ou renda das coisas”.

A propriedade tem um conteúdo indeterminado, sendo a expressão da liberdade da pessoa sobre a coisa. Conforme o entendimento de Loureiro (2003, p. 43), “a propriedade é uma relação jurídica complexa, que reuni não só um feixe de poderes, como os de usar, gozar e dispor e reivindicar a coisa, mas também deveres em relação a terceiros”.

A propriedade pode ainda ser definida como um direito subjetivo. Segundo Brito (2007, p. 983), “com base na conexão entre propriedade e liberdade, pode se caracterizar a garantia da propriedade privada como um direito de liberdade

Os romanos distinguiam as coisas segundo interesse social ou individual, *res mancipie res necmancipi*. Mais tarde, essa classificação deu lugar, as coisas móveis e imóveis, aplicando formas solenes para alienação de imóveis, que eram mais importantes econômica e socialmente.

Modernamente, no âmbito da propriedade, distingui-se a estática, de natureza imobiliária, daquela considerada dinâmica, representada pelas atividades econômicas, industriais e empresariais (MILAGRES, 2011, p. 43).

A relevância da propriedade imobiliária explica seu caráter pluridimensional. A par do complexo normativo de Direito Civil, existem várias normas de Direito Constitucional, Administrativo, Ambiental e Urbanístico que buscam disciplinar o domínio que recai sobre bens imóveis.

Sendo o proprietário o titular do mais amplo dos direitos reais, seu domínio compreende o poder-dever de usar, usufruir e dispor da coisa. Esses são os elementos constitutivos da propriedade, que estão contidos na regra do art. 1.228 do Código Civil, que assim prescreve: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Conforme dispõem Habermann e Sodré (2011, p. 13) “o direito de usar, gozar e dispor dos bens corresponde aos atributos da propriedade romana: jus utendi, fruendi et abutendi.”

Assim enumera Carlos Alberto Gonçalves e acrescenta o direito de reaver a coisa(*rei vindicatio*):

- a) o direito de usar (*jus utendi*), que consiste no fato do dono da propriedade poder servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que melhor achar conveniente;
- b) o direito de usufruir (*jus fruendi*), que consiste no fato do dono da propriedade retirar os frutos concebidos por essa última;
- c) o direito de dispor (*jus abutendi*), que consiste no fato do proprietário poder transferir ou alienar a propriedade a terceiro e
- d) o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), que consiste no fato do proprietário poder reivindicar a coisa que esteja injustamente nas mãos de outrem. (GONÇALVES, 2017, p. 243)

Segundo Milagres (2011, p. 43) “a propriedade representa a segurança ou a estabilidade quanto ao exercício do domínio, particularmente sobre bem imóvel, sendo o instituto do usucapião singular comprovação dessa realidade”.

Para entendermos o conceito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro é preciso analisarmos sua evolução histórica nas constituições brasileiras até chegarmos ao conceito integrado ao princípio da função social, defendido pela atual Carta Magna.

1.2 EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito de propriedade previsto na Constituição Imperial de 1824, era considerado absoluto, com restrição apenas, nos casos de desapropriação por exigência do bem público. Os indivíduos gozavam de uma maior liberdade e autonomia, sendo a propriedade destinada exclusivamente aos interesses do proprietário. Conforme se lê em seu art. 179, XXII:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle prévia mente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação."
 (grifo nosso)

A primeira Constituição Republicana também seguiu o mesmo pensamento, e somente na edição da Constituição de 1934 é que foi introduzida a garantia de que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, como se observa em seu art. 113, 17.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que **não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior."(grifo nosso)

Ocorre que três anos mais tarde, tivemos um retrocesso com o advento do Estado Novo, na Constituição de 1937, onde fora omitida a proibição exercício pleno de propriedade, não proibindo seu exercício contra o interesse social. Em razão da grande influência exercida pelos Barões do Café. Como se observa no art. 122, 4º.

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 4º) todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes.

Na Constituição de 1946, com o fim do Estado Novo de Vargas, volta-se a assegurar expressamente o direito de propriedade em seus art. 141, § 16, o que representou um grande avanço:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

No entanto, o artigo 147 que dispões expressamente, sobre a exigência de que o uso da propriedade esteja condicionado ao bem-estar social, foi inserido no rol de normas programáticas de eficácia limitada, dependendo de legislação infraconstitucional que lhe assegurar a devida efetividade, o que tornou sua aplicação prática prejudicada.

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Somente em 10 de setembro de 1962, é que foi editada a Lei nº 4.132, que passou a regulamentar a desapropriação por interesse social.

A partir da Constituição de 1967, o termo função social da propriedade passou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro como princípio de ordem econômica. Em sua Emenda Constitucional n. 1, dotou a propriedade de uma função social e indenização prévia, justa e em dinheiro, facultada a aceitação do pagamento em títulos da dívida pública (art. 153, § 22).

A nossa atual Carta Magna, além de contemplar a função social da propriedade como princípio geral das atividades econômicas (art. 170, III), inseriu o princípio relativo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no inciso posterior que garante o direito de propriedade (art. 5º, incisos XXII e XXIII). A Constituição, portanto, ao mesmo tempo que garante o direito de propriedade, atribui a este uma função social. Merecendo proteção constitucional apenas a propriedade que efetivamente cumpriu sua função social.

Mas o que é efetivamente a função social? O próximo tópico abordará o tema sob o ponto de vista de doutrinadores, dando uma noção do que é a função social da propriedade e sua importância no ordenamento jurídico.

1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A preocupação com a função social não é novidade no mundo jurídico. A Lei das XII Tábuas, que continha grande variedade de normas de direito privado, também disciplinou restrições e limitações ao exercício do direito de propriedade (MILAGRES, 2011, p. 44).

No atual contexto, dispõe Marinela (2017, p. 1722) “o direito de propriedade não pode ser visto como absoluto, sem qualquer ônus para quem o detém, estando condicionado ao cumprimento da sua função social, sob pena da intervenção do Estado para suprimi-la”.

Ainda segundo Fernanda Marinela, entende-se por função social da propriedade:

a necessidade desse direito, em consonância com as finalidades econômicas e sociais e conformidade com o estabelecido em lei especial, incluído ainda o respeito à flora, à fauna, às belezas naturais, ao equilíbrio ecológico e ao patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas. (MARINELA, 2017, p. 1722)

Dessa forma, o particular tem o seu direito a propriedade garantido pela Constituição Federal Brasileira, desde que observada sua função social. Esse direito, portanto poderá ser restringido e o particular ser destituído em face à supremacia do interesse público, quando os objetivos intrínsecos à propriedade não forem cumpridos.

O Estado, portanto, terá o dever de observar se a propriedade está atendendo o seu fim social, conforme dispões Leal (1998, p 174):

Observamos, desta forma, que o direito particular à propriedade e à cidade, quando assegurado ao indivíduo, o é por uma concessão da sociedade – não necessariamente contratual ou natural – na qual ele vive, e só poderá subsistir, por conseguinte, enquanto essa mesma sociedade o tem por justo, razoável e digno de sua proteção, perdendo muito de sua força e de seu valor se a sociedade que o concede ou organiza sente necessidade de colocar acima dele o interesse geral, garantindo sua própria estabilidade”.

Quando se diz que a propriedade privada atenderá a sua função social, está se afirmando que, ao e impuser ao proprietário o dever de exercer o seu direito de propriedade, não é unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade.

Assim, entende o professor José Afonso da Silva:

A função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade. Com essa concepção é que o intérprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade; sua garantia enquanto atende sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição de exercício de faculdades atribuídas, seja como obrigação de executar determinadas faculdades de acordo com modalidades preestabelecidas. Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do objeto de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. (SILVA, 2016, p.281).

Ou seja, ao mesmo tempo em que assegura ao indivíduo o direito a propriedade, a Constituição exige que esta tenha em si uma função social, o seu uso estará condicionado ao bem-estar da sociedade. (DANTAS, 1999, p. 72).

A Constituição de 1988, confere ao Município a incumbência de definir a função social da propriedade urbana, como se depreende do art. 182 e seu §2º:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A Constituição possibilita flexibilizar a definição de função social da propriedade urbana, que pode variar de um Município para outro, ou até mesmo de uma zona para outra zona do mesmo Município, tudo dependendo dos problemas e necessidades de cada comuna ou de cada zona de uso, que influirão na elaboração do respectivo Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

No Direito Civil, a propriedade presume-se plena e exclusiva (art. 1231, CC), o que garante ao proprietário usar, gozar e dispor da coisa com plena liberdade, mas dentro dos limites legais. Mas, tanto a legislação infraconstitucional quanto a própria Constituição de 1988 reconhecem que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade desde que em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. Nesses termos a função social da propriedade foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988, nos art. 5º, XXVIII, 170, III e 186, I.

Art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;"

Art. 186. - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecida em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado.

O princípio da função social, visa, portanto garantir uma sociedade mais igualitária, submetendo ao interesse coletivo o acesso e o uso da propriedade privada. Buscando atender os parâmetros de uma cidade sustentável, como moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura, acesso a saúde, educação, transporte, ao trabalho, ao lazer e a cultura.

2 DIREITO À MORADIA

Apesar de comumente confundidos, o direito de propriedade e o direito a moradia são independentes e autônomos, podendo ou não coexistir. Com por exemplo, nos casos de imóveis alugados, em que o indivíduo possui o acesso à moradia sem ser proprietário do imóvel.

Nesse sentido dispõe Silva (2016, p. 314), “o direito a moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No morar encontramos a ideia básica da habitualidade.

Quanto ao conteúdo do direito à moradia o professor José Afonso da Silva, ainda acentua, que este envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Em suma, que seja uma habitação digna e adequada (SILVA, 2016, p. 314).

Para os constitucionalistas, o direito à moradia enquadra-se tanto na categoria de direitos humanos quanto na de direito fundamental social.

Segundo Carnelutti (2005, p. 13, apud MILAGRES, 2011, p. 62), moradia é direito fundamental:

A palavra economia, original do grego, expressa até literalmente essa idéia, uma vez que *oikos* quer dizer casa, e a casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente no qual família que é a célula da sociedade pode realizar o milagre não apenas da propagação da espécie mas também da formação do indivíduo.

No Brasil, o direito à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais do art. 6º em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26. Sua introdução ao texto constitucional reflete entendimento já externado pelo Estado brasileiro no plano internacional. (MENDES, 2016, p. 594).

A essencialidade do direito à moradia é proclamada, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11).

Para Silva (2016, p. 314), o direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

A tutela constitucional à moradia, além do art. 23, IX, também pode ser observada no art. 7º, IV ,

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Assim como nos arts. 5º, XXIII, 170, III, e 182, §2º, sobre a vinculação social da propriedade. E, ainda, nos arts. 183 e 191, ambas reconhecendo a declaração de propriedade para fins de moradia nas hipóteses constitucionais de usucapião.

A moradia diferencia-se da propriedade pelo fato de a mesma representar uma necessidade intrínseca ao ser humano, uma necessidade vital e, neste sentido, não uma escolha ou um direito intencional, enquanto o direito à propriedade privada é um benefício, uma conquista de alguns e, muitas vezes, dispensável, isto é, não vital.

Segundo Nelson Junior (2009, p. 67) o direito de moradia está diretamente relacionados a outros direitos humanos,

O direito à moradia com base no parágrafo 1.º do art. 5.º da Constituição tem eficácia plena e tem aplicação imediata gerando a obrigação para o Estado brasileiro de tornar sua efetivação plena de forma progressiva, o que implica a adoção imediata de uma política habitacional que priorize suas ações para atender as pessoas pobres e miseráveis. [...] A obrigação do Estado brasileiro tem de imediato impedir a regressividade do direito à moradia, de impedir medidas e ações que dificulte ou impossibilite o exercício do direito à moradia.

2.1 O DIREITO DE MORADIA SOB A TUTELA DO DIREITO INTERNACIONAL

Desde 1948, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, temos visto uma nova dimensão de direitos sociais, da qual ganha destaque o direito à moradia, como meio de se garantir uma vida digna para as gerações presentes e futuras.

Podemos observar a tutela ao direito à moradia no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Apesar de ter natureza jurídica de Resolução da Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, alcançou o status de costume internacional, sendo, assim, direito internacional cogente.

Dessa forma o sistema internacional de direitos humanos passou então a proteger o direito à moradia em diversos tratados e convenções internacionais, no mesmo sentido estabelecido na Declaração supracitada. Como podemos observar no §1 do art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O pacto mencionado foi ratificado pelo Brasil, o que faz com que o país assumisse legalmente a obrigação de seguir as normas e diretrizes ali traçadas.

Também podemos encontrar a tutela ao direito à moradia: no art. 5º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965; no art. 9º da Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, no art. 14 da Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; no art. 27 da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; no art. 43 da Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990; e nos arts. de 13 e 19 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989.

Dá mesma forma, vários outros instrumentos internacionais tratam do direito à moradia como um dos direitos humanos, tais como a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e a Agenda Habitat de 1996, na própria Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica de 1969), há normas que se destinam à proteção do direito à moradia.

Segundo Milagres(2011, p. 69) o caráter fundamental do direito à moradia decorre de sua essencialidade, do seu valor existencial. O direito à moradia transcende a ideia de prestação estatal ou particular e também não se restringe a uma função de defesa.

É, portanto, um direito humano essencial e já obteve pleno reconhecimento em inúmeros instrumentos normativos internacionais. Isso ocorre por sua importância como direito humano básico e essencial a uma vida decente.

3 DESAPROPRIAÇÃO

Para adentrarmos no estudo do instituto da desapropriação foi preciso entendermos o conceito de propriedade, a importância de sua função social, a evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro e a distinção entre propriedade e moradia. Bem como, uma breve análise da tutela do direito de moradia tanto no ordenamento jurídico nacional como no internacional.

Segundo discorre Milagres (2015, p. 154). “o direito fundamental de propriedade não alcança o direito do particular em conservá-lo em qualquer situação, mas apenas o direito de ser compensado por lesão a ele.

Ou seja, quando houver um interesse social mais relevante, o que se garante não é a permanência do bem sob o domínio do particular, mas na garantia de seu valor econômico.

O instituto da desapropriação remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), em seus art. 17º, “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

Assim dispõe Di Pietro (2017, p. 184), “a desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”.

No mesmo sentido conceitua Carvalho Filho (2018, p. 830) “é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização”.

Sobre os conceitos de necessidade e utilidade pública e de interesse social, conceitua Meirelles (2015, p. 738):

Necessidade pública surge quando a Administração defronta situações de emergência que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiro para o seu domínio;

Utilidade pública apresenta-se quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível;

Interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público

Complementa MEIRELLES (2015, p. 728):

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso da Reforma Agrária, por interesse social.

Ainda segundo Hely Lopes Meirelles, desapropriação é o moderno instrumento estatal de remoção de obstáculos à execução de obras e serviços públicos, de implementação de urbanização e de justiça social (MEIRELLES, 2015, 729).

Já para Mello (2010, p. 865) trata-se de,

procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de certo bem móvel ou imóvel, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, ou seja, o bem ingressa o patrimônio público livre e desimpedido de quaisquer ônus, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo nos casos de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por se encontrarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

Assim também conceitua Mendes (2017, p. 296),

a transferência compulsória do bem particular para o patrimônio público mediante o pagamento de justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV), ou em títulos especiais da dívida pública (no caso de inobservância de lei específica que exija adequado aproveitamento de área definida no Plano Diretor do Município – art. 182, § 4º, III) ou da dívida agrária (no caso de desapropriação para fins de reforma agrária).

Ao analisarmos os conceitos apresentados é possível identificarmos alguns padrões, como o fato de o interesse público ser o fundamento da desapropriação, da perda compulsória da propriedade e da justa indenização. Prevalece, portanto, o princípio da supremacia do interesse público quando conflitado com o particular.

Conforme discorre Harada (2015, p. 16)

A mola propulsora da desapropriação é o interesse público como gênero de que são espécies a necessidade pública, a utilidade pública, o interesse social, o interesse social para fins de reforma agrária, o interesse social para o desenvolvimento da política urbana e o interesse social para erradicação de propriedade nociva.

Ainda segundo Harada (2015, p. 15) “A desapropriação atinge, pois, o caráter perpétuo do direito de propriedade, que fica substituído pela justa indenização, salvo no caso de desapropriação de gleba nociva em que não haverá indenização de espécie alguma.

O princípio da supremacia do interesse público é um dos mais relevantes na legitimação do processo de desapropriação. Fundando-se no interesse da maioria dos administrados, legitimando a supressão ou limitação aos atributos do domínio. É, portanto, balizada com o alargamento da noção de utilidade pública, para abranger algo mais que o mero interesse na regular prestação dos serviços administrativos. (HARADA, 2015).

Além do princípio da supremacia do interesse público, podemos destacar mais seis princípios fundamentais do ato expropriatório: legalidade, finalidade, moralidade, proporcionalidade, judicialidade e publicidade.

Portanto, cabe aqui, importante elucidação apresentada por VENOSA (2017, p. 239):

A desapropriação não se confunde com compra e venda, porque se trata de transferência compulsória, por ato unilateral da Administração. Distingue-se do confisco em que existe a ocupação da propriedade sem indenização. Do ponto de vista civilístico, a desapropriação é o oposto de apropriação, ou seja, como está no Código, é a modalidade de perda da propriedade. Essa é a sua natureza jurídica. Do ponto de vista publicístico, caracteriza por um procedimento administrativo pelo qual o Estado, ou poder delegado, adquire a propriedade mediante indenização. Em síntese, cuida-se de modalidade e aquisição coativa da propriedade pelo Estado”.

Nessa seara, Kiyoshi Harada também esclarece que a desapropriação não se confunde com a requisição. Esta pode recair sobre quaisquer bens móveis, imóveis ou serviços, porém, somente quando configurada a situação de iminente perigo público, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano, sendo de competência da União estabelecer os casos de requisições Civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra (art. 22, III, da CF). (HARADA, 2015).

A desapropriação também não se confunde com a ocupação temporária de terrenos vizinhos às obras e necessários à sua realização, regulada pelo ano 36 do Decreto-lei nº 3.365/41, que impõe indenização ao final. (CARVALHO FILHO, 2018)

Por derradeiro, a desapropriação distingue se da chamada servidão administrativa ou servidão de direito público, que não implica a retirada da propriedade do particular; mas restringe seu uso em atendimento ao interesse público. (MARINELA, 2017).

3.1 BREVE HISTÓRICO DA DESAPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Um dos primeiros registro do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, segundo Di Pietro (201, p. 182), foi “uma lei de 21 de maio de 1821 prescreveu que a ninguém se tirasse a

propriedade, quaisquer que fossem as necessidades do Estado, sem que previamente se ajustasse o preço a pagar ao interessado pelo erário, no momento da entrega”

No entanto, a primeira referência no âmbito nacional à desapropriação foi o decreto de 21 de maio de 1821, cujo conteúdo foi praticamente reproduzido pelo art. 179, XXII, da Constituição imperial de 1824, como se segue,

Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte:

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Observa-se que a Constituição estipulou que lei ordinária determinasse, os casos fáticos de desapropriação, que por sua vez foram regulados pela Lei número 422 de 9 de setembro de 1826.

A primeira Constituição Republicana (1891) disciplinou as desapropriações por necessidade ou utilidade pública, as quais, posteriormente, foram reguladas pelo Decreto nº 4.956, de 4 de setembro de 1903, revogado pelo vigente Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Acrescenta Di Pietro (2017, p. 183),

Em 1946, a Constituição exigia que a indenização fosse prévia, justa e em dinheiro. O artigo 147 previa a justa distribuição da propriedade em consonância com a ideia de supremacia do interesse social que então prevalecia. Foi nessa Constituição que se instituiu a desapropriação por interesse social, sob inspiração do princípio da função social da propriedade, embora não se empregasse essa expressão no texto constitucional. Os casos de desapropriação por interesse social foram previstos na Lei no 4.132, de 10-9-62.

A Constituição de 1967 manteve as hipóteses de desapropriação, às quais a Constituição de 1988 acrescentou nova modalidade, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, em que o pagamento da indenização também pode ser feito em títulos da dívida pública; é mais uma hipótese de desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do Município, inspirada no princípio da função social da propriedade, pois incide sobre os imóveis que não atendem a essa função. (DI PIETRO, 2017).

Dessa feita, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, elenca em seu texto cinco espécies de desapropriação, sendo, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e a desapropriação por interesse social, dispostas no artigo 5º, inciso XXIV, a

desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, consoante artigo 184, a desapropriação por interesse social urbano, segundo artigo 182, parágrafo 4º, inciso III, e por derradeiro, a desapropriação/expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, disciplinadas pela Lei número 8.257 de 26 de novembro de 1991.

Cada modalidade de desapropriação é legítima e apresenta suas peculiaridades e características, as quais devem ser exercidas desde que respeitadas as garantias constitucionais. Contudo, será objeto de análise no presente trabalho, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, considerando que foi esta a espécie utilizado pelo Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM, e que será objeto de estudo nos próximos capítulos.

3.2 DESAPROPRIAÇÃO POR NECESSIDADE OU UTILIDADE PÚBLICA

A desapropriação por utilidade ou necessidade pública está disciplinada no Decreto-Lei 3.365/41, e diferencia-se basicamente da desapropriação por interesse social (disciplinada pela Lei 4.132 de 10 de setembro de 1962), quanto às hipóteses de cabimento e finalidade da desapropriação. No entanto, o procedimento expropriatório é o mesmo.

Ao longo de décadas o Decreto-Lei 3.365/41, sofreu poucas alterações, permanecendo os seus dispositivos legais, especialmente no que se refere ao processo de desapropriação, praticamente intactos. Verificando-se, portanto, a necessidade de uma reestruturação da disciplina normativa do instituto. Como discorre Fernandes(2009, p. 28),

Além da evidente conveniência de se atualizar a legislação, aponta-se ainda para a necessidade de uma consolidação da legislação esparsa, tornando a aplicação, estudo e interpretação do instituto da desapropriação no país processos menos fragmentados.

Um dos pressupostos do instituto da desapropriação, a utilidade pública ocorre quando, apesar de não haver urgência, a transferência do bem do domínio público é conveniente e vantajosa para a coletividade (BALBINO FILHO, 2012, p. 610).

O art. 5º do Decreto-Lei supracitado, enumera os casos considerados de utilidade pública, como se segue:

Art. 5º-Consideram-se casos de utilidade pública:
a) a segurança nacional;
b) a defesa do Estado;
c) o socorro público em caso de calamidade;
d) a salubridade pública;

- e)*a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f)* o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g)*a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h)*a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i)* a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j)*o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k)*a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l)*a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m)*a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n)*a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o)* a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p)*os demais casos previstos por leis especiais.
- § 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea *i* do *caput* deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas. (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)
- § 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação". (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)
- § 3º-Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Segundo Harada (2015, p. 19), a lei específica considera como sendo de utilidade pública todas as hipóteses elencadas no art. 5º, que é taxativo, comportando, no entanto, outras previsões por leis especiais.

Trata-se de oportunidade e vantagem ao interesse coletivo. Há, portanto, uma margem discricionária quanto às escolhas da localidade e forma de execução dos melhoramentos.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 750) “é um procedimento que retrata a existência de uma sequência de atos e atividades do Estado e do proprietário, desenvolvidos nas esferas administrativa e judicial”.

A desapropriação por utilidade pública, é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases, a declaratória e a executória, sendo que a última pode ser administrativa ou judicial. (DI PIETRO, 2017, p. 187).

3.3 PROCEDIMENTO

3.3.1 Primeira Fase

Na primeira fase, o Poder Público declara como utilidade pública determinada área, conforme o disposto no o art. 2º do Decreto-Lei nº. 3.365/41, como se segue:

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Assim, conceitua Mello (2010, p. 878) "declaração de utilidade pública é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jogo de sua força expropriatória.

Não se pode, no entanto, confundir a declaração de utilidade pública e a desapropriação de fato, conforme dispõe MEIRELLES (2015, p. 741),

A declaração de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social é apenas o ato-condição que precede a efetivação da transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera iniciada a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente estimado para o depósito."

O ato declaratório dar-se-á mediante decreto feito pelo Poder Executivo, ou por meio de lei, pelo Legislativo conforme disposto nos arts. 6º e 8º,

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

Conforme enumera Balbino Filho (2012, p. 610). A declaração deverá indicar: o sujeito ativo da desapropriação; a declaração de utilidade pública ou interesse social; a destinação do bem; o fundamento legal da desapropriação e os recursos orçamentários destinados à indenização.

Observa Salles (2009, p. 90), que quando,

se tratar de bem imóvel, devem ser mencionados, com toda clareza, sua situação, limites e confrontações, bem como, se possível, o número da matrícula ou da transcrição no registro imobiliário competente.

Alguns efeitos já são produzidos a partir do ato declaratório, como enumera Melo (2010, p. 845).

- a) submete o bem à força expropriatória do Estado;
- b) fixa o estado do bem, isto é, suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes;
- c) confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder;
- d) dá início ao prazo de caducidade da declaração.

No mesmo sentido dispões Meirelles (2015, p. 742),

Desde a declaração de utilidade pública, ficam as autoridades administrativas do expropriante ou seus representantes autorizados a ingressar nas áreas nelas compreendidas, inclusive para realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial.”

A declaração expropriatória fica sob efeito de prazo decadencial, conforme dispõe Harada (2015, p. 84), "...não comporta interrupção ou suspensão. O termo inicial é a data da publicação de decreto declaratório de utilidade pública. Contam-se os cinco anos com a exclusão do dia do começo e com a inclusão do dia final."

Assim prevê o art. 10 do Decreto-Lei 3.365 de 1941: “Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.”.

Acrescenta MELLO (2010, p. 882), “A caducidade não implica definitivamente extinção do poder de desapropriar o bem por ela liberado. Com efeito, a declaração de utilidade pública pode ser renovada desde que decorrido um ano após a caducidade da última declaração”

A declaração é um ato de natureza administrativa sujeitando ao da autotutela, podendo o Poder Público revogá-la, desde que cessada a utilidade declarada, e que não se tenham originados direitos subjetivos.(HARADA, 2015, p.85).

Dessa forma, conclui-se que a declaração de utilidade pública apenas indica a desapropriação, não gerando para o expropriando um direito subjetivo.

Cumpridos todas as providências por parte do expropriante para a efetivação da transferência do bem aos seus patrimônios. Dar-se-á início a fase executória.

3.3.2 Segunda Fase

Na segunda fase do processo expropriatório, fase executória, o Poder Público ou seus delegados promovem a efetivação da desapropriação, seja por via administrativa, sob forma de acordo, seja por via judicial, por meio de uma ação judicial.(DI PIETRO, 2017, p. 190).

Ainda complementa Di Pietro (2017, p. 190):

A fase executória será administrativa, quando houver acordo entre expropriante e expropriado a respeito da indenização, hipótese em que se observarão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no Registro de Imóveis. Essa fase nem sempre existe, pois acontece às vezes que o Poder Público desconhece quem seja o proprietário, hipótese em que deverá propor a ação de desapropriação (judicial), que independe de se saber quem é o titular do domínio.

Não havendo acordo, segue-se a fase judicial, iniciada pelo Poder Público, com observância do procedimento estabelecido no Decreto-Lei n.3.365/41 (arts. 11/30).

Nesse sentido dispõe Marilena (2017, p. 1809),

Esta fase, também denominada pela doutrina como fase executória, consiste no momento em que o Poder Público adota as providências para consumir a transferência do bem. Para a integração do bem ao patrimônio público, é necessária a prévia indenização, o que na prática acontece em um só momento.”

Havendo acordo em relação ao valor da indenização, lavra-se a escritura pública de transferência de domínio, que será título hábil para registro, no serviço registral imobiliário.

Desde que, segundo Hadara (2015, p. 84), “essa escritura pública de desapropriação seja precedida do exame metucioso do título dominial do expropriado.

Ainda segundo Harada (2015 p. 85),

Em havendo ônus real, o titular desse direito deve intervir na escritura, manifestando sua concordância expressa com o pagamento da indenização ao expropriado. Obviamente essa concordância do credor implica prévio ou concomitante recebimento do valor de seu crédito. Nessa modalidade de desapropriação não cabe, em nosso entender, invocar a teoria do *modo originário* de aquisição, segundo a qual o Poder Público receberia o bem expropriado livre dos vícios e expurgado dos ônus que o gravam, os quais se sub-rogariam no preço da indenização. Pois, inexistente base legal para sustentação dessa teoria, na chamada desapropriação amigável. Nessa modalidade de desapropriação, o risco de pagar a justa indenização a quem não é o dono do bem objetivado é do poder expropriante.

Portanto, havendo concordância do expropriado, será lavrado o “termo de acordo”, que instruirá a petição inicial da ação de desapropriação na qual será requerida a homologação do ajuste.

Caso não haja a concordância quanto à indenização, será lavrado o “termo de recusa” que, juntado ao processo administrativo correspondente será encaminhado ao setor de desapropriação contenciosa (HARADA, 2015, p. 85)

O expropriado poderá então recorrer ao Poder Judiciário, por ação que poderá versar somente sobre o valor da indenização, observado o procedimento estabelecido pelos art. 11 a 30 do Decreto-Lei 3.365/41 e, subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

Caso haja conciliação dentro do processo, a sentença homologatória do juiz será o título hábil para o registro. Prosseguindo a ação, sem conciliação, a decisão final do Judiciário (sentença ou acórdão) será tal título.

Segundo atesta Salles (2009, p. 275) “o processo judicial de desapropriação é ação. Trata-se, entretanto, de ação especial regida por normas próprias fixadas pelo Decreto-Lei 3.365/41, embora, após citação, prossiga com o rito ordinário.

Também dispõe Di Pietro (2017, p. 190),

No curso do processo judicial, só podem ser discutidas questões relativas ao preço ou ao vício processual, pois o artigo 20 do Decreto-Lei nº 3.365/41 determina que: a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta. Esse dispositivo complementa-se com a norma do artigo 9º, que veda ao Poder Judiciário, no processo de desapropriação, decidir se se verifica ou não os casos de utilidade pública

Observa-se que o legislador quis vedar, expressamente, a discussão de outras questões, além do valor do bem desapropriado e das nulidades processuais. No entanto, o Decreto-Lei supracitado não exclui do Poder Judiciário a questão relativa à verificação da ocorrência ou não dos casos de utilidade pública, conforme exposto no artigo 20, pois poderá esta ser discutida e decidida em ação própria. (HARADA, 2015).

3.4 IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE

A imissão provisória de posse trata-se da transferência do imóvel do expropriado para o expropriante no início da demanda, desde que o Poder Público preencha os critérios exigidos em lei.

Conforme leciona Mello (2010, p 874),

a imissão provisória de posse é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, a importância fixada segundo critério previsto em lei”

Nesse sentido também dispões Di Pietro (2017, p. 1810),

Imissão provisória na posse é a prerrogativa conferida ao poder expropriante que lhe dá a possibilidade de entrar na posse do bem a qualquer momento, durante a tramitação do procedimento expropriatório, viabilizando a transferência da posse do bem o início da demanda, atendendo a situações urgentes da Administração.

Portanto, são requisitos a urgência e o depósito do valor conforme previsão do caput do art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens”.

Quantos aos requisitos, segundo Marinela(2017, p. 1810):

A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 dias, ocorrendo que não será concedida a imissão caso esse prazo seja excedido.

O STF já reconheceu a constitucionalidade da medida na Súmula n. 652 ao definir que “Não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 (lei da desapropriação por utilidade pública)”.

O valor do depósito inclui o preço oferecido ou o valor venal oficial do imóvel, e, se necessário, o juiz poderá arbitrar conforme o que foi definido na avaliação, de acordo com a sequência prevista no art. 15, § 1º, do Decreto-Lei, que estabelece o depósito: a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial; b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido; c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; e d) não ocorrendo a atualização a que se refere o inciso “c”, o juiz fixará, independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que foram fixados originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

Em se tratando de imóveis residenciais, habitado pelo proprietário ou compromissário-comprador com título registrado, observa-se o Decreto-Lei n. 1.075 de 22 de janeiro de 1970, que tem seu rito próprio:

Art 1º Na desapropriação por utilidade pública de prédio urbano residencial, o expropriante, baseado urgência, poderá imitar-se provisoriamente na posse do bem, mediante o depósito do preço oferecido, se este não for impugnado pelo expropriado em cinco dias da intimação da oferta.

Art 2º Impugnada a oferta pelo expropriado, o juiz, servindo-se, caso necessário, de perito avaliador, fixará em quarenta e oito horas o valor provisório do imóvel.

Parágrafo único. O perito, quando designado, deverá apresentar o laudo no prazo máximo de cinco dias.

Art 3º Quando o valor arbitrado for superior à oferta, o juiz só autorizará a imissão provisória na posse do imóvel, se o expropriante complementar o depósito para que este atinja a metade do valor arbitrado.

Art 4º No caso do artigo anterior, fica, porém, fixado em 2.300 (dois mil e trezentos) salários-mínimos vigentes na região, e máximo do depósito a que será obrigado o expropriante.

Art 5º O expropriado observadas as cautelas previstas no artigo 34 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, poderá levantar toda a importância depositada e complementada nos termos do artigo 3º.

Parágrafo único. Quando o valor arbitrado for inferior ou igual ao dobro do preço oferecido, é lícito ao expropriado optar entre o levantamento de 80% (oitenta por cento) do preço oferecido ou da metade do valor arbitrado.

Art 6º O disposto neste Decreto-lei só se aplica à desapropriação de prédio residencial urbano, habitado pelo proprietário ou compromissário comprador, cuja promessa de compra esteja devidamente inscrita no Registro de Imóveis.

Decreto-Lei acima mencionado foi editado com o intuito de garantir a segurança nacional, a fim de evitar a agitação social, decorrente do desalojamento de milhares de proprietários urbanos, mediante o depósito cadastral, inferior ao valor apurado no processo expropriatório.(HADARA, 2015, p. 109).

Conforme a regra prevista no art. 5º, XXIV, a desapropriação só se efetiva após o pagamento do justo preço, como se segue:

a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

O que faz com que a imissão provisória seja questionada, quanto sua constitucionalidade, pois estaria ferindo o princípio da justa e prévia indenização.

Conforme o entendimento de Meirelles (2015, p. 667), para o qual a imissão provisória seria eivada de inconstitucionalidade, como se segue:

indenização prévia significa que o expropriante deverá pagar ou depositar o preço antes de entrar na posse do imóvel. Esse mandamento constitucional vem sendo

frustrado pelo retardamento da Justiça no julgamento definitivo das desapropriações, mantendo expropriado despojado do bem e do seu valor, por anos e anos, até transitar em julgado a condenação. Essa burla constitucional só poderá ser obviada pelo maior rigor dos juízes e tribunais na exigência de depósito prévio que mais se aproxime do valor real do bem expropriado.

Por outro lado, Harada(2015, p. 109), entende que:

Na verdade, pagamento prévio só é exigível para a efetiva consumação da desapropriação, que se dá com a transferência do domínio para o Poder Público. É, pois, a imissão definitiva na posse, regulada pelo art. 29 da lei de desapropriação, que deve ser precedida do pagamento do justo preço, fixado por sentença. O requisito da previdência não tem aplicação para a chamada imissão provisória, incapaz por si só de operar a transferência do domínio que pode deixar de ocorrer, em havendo, por exemplo, desistência da ação expropriatória. Além do mais, a Constituição vigente, bem como as anteriores, não traçou qualquer critério objetivo para a apuração prévia do justo preço, parecendo-nos, aliás, inviável sua perseguição a não ser no bojo da expropriatória, com observância do princípio do contraditório. Daí por que a matéria concernente à imissão provisória é regulada pela legislação ordinária, procurando conciliar o interesse público sempre presente em toda desapropriação com o do particular de não ver confiscada sua propriedade.

Já para Salles (2009, p. 381), a Constituição deveria exigir, nos casos de imissão provisória, um depósito mais consentâneo com o valor do imóvel expropriando, o que não ocorre no momento.

Para ele o depósito valor deveria ser uma importância mais aproximada à do valor de mercado do bem em torno de 80 ou 90% desse valor, apurado em perícia realizada por perito indicado.

Desse modo, entendemos que, a transferência da posse do bem, passará do proprietário ao poder expropriante, contudo provisoriamente, por não se tratar de posse definitiva, aquela que acompanha a propriedade. A imissão provisória então não se confunde com a imissão definitiva, pois esta está disciplinada no art. 29 do Decreto-Lei 3.365/41 e ocorre somente após o pagamento da indenização do "quantum" correspondente.

3.5 DO LAUDO PERICIAL

O laudo pericial é um documento fundamental no procedimento expropriatório, uma vez que, serve de base para a fixação da justa indenização, apesar de que outros fatores podem ser considerados pelo juiz, com base no princípio da autonomia, previsto no art. 436, do Novo Código de Processo Civil. (HARADA, 2015)

O juiz, então, fixará o prazo de entrega do laudo na nomeação do perito, e caberá às partes à indicação de assistentes técnicos e formulação de quesitos no prazo de cinco dias a

contar da intimação do despacho da nomeação do perito conforme o parágrafo único do art. 435 do novo código de processo civil. Prazo que pode ser dilatado pelo juiz a requerimento fundamentado pelo perito.(CARVALHO FILHO,2018)

O laudo deverá conter informações que facilitem sua compreensão pelos assistentes, deverá conter: a descrição do imóvel, sem prejuízo da planta respectiva; a localização do imóvel com a classificação fiscal e zoneamento; dimensões do terreno em confronto com os títulos de propriedade; os critérios utilizados na avaliação, valor venal do imóvel, o preço de aquisição, a situação do mencionando o estado de conservação e segurança, a valorização ou depreciação da área remanescente.(MARINELA, 2017)

Por fim, deverá informar a indenização cabível em cada caso abrangendo tudo aquilo que, objetivamente, é passível de avaliação com abstração dos aspectos jurídicos que extrapolam de suas atribuições, como a regularidade da construção por exemplo.

O laudo, portanto, deverá ser apresentado em cartório, em até cinco dias, antes da audiência de instrução e julgamento, caso não haja concordância expressa sobre o preço. (HARADA, 2015, p. 137).

3.6 IMPUGNAÇÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO

A lide no processo de desapropriação corre em torno de vícios processuais ou em relação ao valor da indenização.

Segundo Harada (2015, p. 136), “a expressão vício do processo judicial abarca não só as nulidades previstas no Código de Processo Civil, como também o exame da legalidade do ato expropriatório.

Acrescenta Marinela (2017, p. 1814), “A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial, impugnação do preço e verificação se o expropriante fundou a ação expropriatória numa das hipóteses legais permissivas da desapropriação, para que o juiz invalide o ato se for o caso”.

Qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta, como por exemplo, mandado de segurança, ação popular, ação ordinária de declaração de nulidade. (MARINELA, 2017, p. 1814).

Dessa forma, o particular ao verificar alguma irregularidade no ato de desapropriação poderá ingressar com uma impugnação judicial pelas vias ordinárias, ou mandando de segurança, sendo possível uma liminar que suspenda o procedimento até a decisão final.

Por outro lado quando o expropriado não concordar com preço oferecido pelo expropriante, este deverá contestar o preço oferecido formulando quesitos e indicando assistente técnico para apuração da indenização que corresponda ao justo preço. (HARADA, 2015).

Cabe, então, ao juiz nomear perito, sanear o processo, realizar audiências de instrução e julgamento e proferir sentença.

A audiência de instrução e julgamento realizar-se-á de acordo com as normas do Código de Processo Civil, conforme discorre o art. 24 do Decreto-Lei 3.365/41, “Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização.

Por fim, o juiz indicará na sentença de fixação da indenização, conforme o disposto no caput do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41, os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, a) à estimação dos bens para efeitos fiscais; b) ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; c) à sua situação, estado de conservação e segurança; d) ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e) e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu. (MARINELA, 2017).

Segundo Harada (2015, p. 155) ,“Os motivos considerados pelo juiz na fixação da sentença, não são taxativos, podendo ele, e somente ele, sobrepesar outros fatores na fixação do quantum indenizatório.

3.7 DA JUSTA INDENIZAÇÃO

O presente trabalho, trouxe até o momento uma análise sobre o direito de propriedade e moradia no ordenamento jurídico brasileiro, bem como dos aspectos gerais do instituto da desapropriação, em especial à desapropriação por utilidade pública. Conteúdos indispensáveis para a compreensão do princípio da justa indenização.

Este capítulo, será de grande importância para o alcance objetivo do trabalho, pois fará uma análise dos elementos considerados na fixação de uma indenização justa.

O direito de indenização está previsto no art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal, que determina que ela seja prévia, justa e em dinheiro. Como se segue:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, **mediante justa e prévia indenização** em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;"(grifo nosso)

Segundo Mello (2010, p 884, 2015), a indenização justa:

prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento

Faz-se oportuno trazer à tona a seguinte decisão do Superior Tribuna de Justiça:

O princípio da 'justa indenização' serve de garantia não apenas ao particular - que somente será desapossado de seus bens mediante prévia e justa indenização, capaz de recompor adequadamente o acervo patrimonial expropriado -, mas também ao próprio Estado, que poderá invocá-lo sempre que necessário para evitar indenizações excessivas e descompassadas com a realidade. Esta Corte, em diversas oportunidades, assentou que não há coisa julgada quando a sentença contraria abertamente o princípio constitucional da 'justa indenização' ou decide em evidente descompasso com dados fáticos da causa ('Teoria da Coisa Julgada Inconstitucional'). Se a orientação sedimentada nesta Corte é de afastar a coisa julgada quando a sentença fixa indenização em desconformidade com a base fática dos autos ou quando há desrespeito explícito ao princípio constitucional da 'justa indenização', com muito mais razão deve ser 'flexibilizada' a regra, quando condenação milionária é imposta à União pela expropriação de terras já pertencentes ao seu domínio indisponível, como parece ser o caso dos autos." (REsp 1.015.133/MT, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Rel. p/ Acórdão Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 2.3.2010, DJe 23.4.2010.)

Conforme dispõe Harada (2015, p. 156), "O preceito constitucional da justa indenização impõe a recomposição total do equilíbrio econômico rompido pela desapropriação.

Portanto, a indenização a ser fixada na sentença, deverá apurar além do valor dos danos emergentes, que são os prejuízos imediatos e mensuráveis, os lucros cessante, que correspondem a tudo aquilo que razoavelmente o expropriado deixou de lucrar. (MEIREILLES, 2015, p. 746).

3.7.1 Indenização Principal e Acessórios

Para o cálculo do valor da indenização deverá ser considerado o valor principal, que corresponde ao valor do bem expropriado, avaliado objetivamente segundo os critérios já mencionados anteriormente. Bem como, os valores acessórios, como juros compensatórios, juros moratórios, verbas honorárias, reembolso de custas e despesas de perícias, benfeitorias e correção monetária (MEIRELLES, 2017).

Poderão também ser incluídos no cálculo, dependendo do caso, junto à indenização principal, os lucros cessantes, fundo de comércio e até mesmo indenizações trabalhistas

decorrentes do rompimento do vínculo laboral dos empregados motivados pela perda do empreendimento em razão da expropriação (HARADA, 2015).

Tanto o valor principal quanto o acessório deverão ser computados em parcelas autônomas, conforme dispões o art. 25 do Decreto-Lei. Demonstrando, que o legislador busca que a indenização seja suficiente para cobrir todo o dano decorrente do ato expropriatório.

Conforme dispões Carvalho Filho (2018, p. 996),

O *quantum* indenizatório normalmente se compõe de duas parcelas: uma, a que já foi objeto de depósito judicial, quando o expropriante foi imitado provisoriamente na posse do bem; outra, a parcela complementar, que corresponde à diferença entre o valor que a sentença fixou, com os devidos acréscimos, e a parcela depositada. A primeira pode ser paga ao expropriado por alvará judicial, mas a segunda o expropriado só poderá receber na fase de cumprimento da sentença (de cunho executório), na forma dos arts. 534 e 535 do CPC, e observado o sistema de precatórios judiciais previsto no art. 100 da CF. É também cabível, após a sentença, o levantamento pelo expropriado de até 80% do valor depositado, aplicando-se aqui as mesmas regras adotadas para o levantamento no caso de imissão provisória na posse, regras que já comentamos anteriormente (art.34 e parágrafo único, Decr.-lei nº 3.365/1941).

Também destaca Harada (2015, p. 156), que em consonância com o art. 25 do Decreto-Lei, “o valor da indenização deverá ser contemporânea da avaliação, ou seja, o valor preconizado no laudo deverá ser atualizado para o momento da sentença, pois será este o momento certo para a aferição do justo preço.

3.7.1.1 Atualização Monetária

O § 2 do art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41 dispõe que:

Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República

Nesse sentido dispõe Carvalho Filho (2018, p. 1004), “Em período de processo inflacionário, o valor do bem só adquire foros de mais próxima correspondência se for devidamente atualizado, e isso porque é morosa a ação expropriatória”

No entanto, segundo Di Pietro (2017, p. 196)

correção monetária, calculada a partir do laudo de avaliação; não mais vigora o § 22 do artigo 26 do Decreto-lei nº 3.365, que só mandava incidir a correção monetária, quando decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação; esse dispositivo

ficou implicitamente revogado pela Lei nº 6.899, de 8-4-81, cujo artigo 12 determina que a correção monetária incide sobre qualquer débito resultante de decisão judicial inclusive sobre custas e honorários advocatícios. A respeito de correção monetária, a Súmula nº 561, do STF determina que em desapropriação, é devida correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez

Assim dispõe Bandeira de Mello (2010, p. 887), “A correção monetária pode ser pedida em qualquer fase ou instância, a qualquer momento que preceda o efetivo pagamento da indenização”

Segundo Harada (2015, p. 176), a correção monetária, limita-se a atualizar o poder aquisitivo da moeda que é regida pelo principionominalístico, isto é, vale por seu valor expresso.

Para o autor a correção não se configura, como acessório, por não representar juros ou multa, mas o próprio principal descolado no tempo (HARADA, 2015).

Destaca-se portanto, o entendimento dos Tribunais Superiores, nas Súmula nº 67 do STJ e Súmula nº 561 do STF, segundo as quais, a correção monetária, incide até o efetivo pagamento da indenização fixada, o que quer dizer que pode ser computada em qualquer fase do processo, independente de expressa condenação a esse título.

Por fim, é importante ressaltar que a correção monetária é bilateral, incidindo, também, sobre a oferta depositada para todos os fins de direito: dedução do principal e apuração da base de cálculo da verba honorária e dos juros (HARADA, 2015, p. 178).

3.7.1.2 Juros Compensatórios

Estes são devidos pelo expropriante em razão de ter havido imissão provisória na posse na desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social. Conforme discorre MARINELA (2017, p. 1817),

Os juros compensatórios representam uma justa indenização, visando compensar o expropriado pela perda da posse antecipada do bem, sendo computados e pagos ao final justamente porque foi subtraída a posse no início do processo, incidindo a partir da imissão provisória na posse. Não é justo para o expropriado que já não tem mais a posse do bem ficar aguardando, sem qualquer retribuição, o julgamento final da ação de desapropriação.

Assim também dispõe CARVALHO FILHO “Juros compensatórios são aqueles devidos pelo expropriante a título de compensação pela ocorrência da imissão provisória e antecipada na posse do bem”.

São diversas as controvérsias e alterações legislativas a respeito dos juros compensatórios.

O art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/1941, alterado pela Medida Provisória 1.577/1997, atual MP 2.183-56/2001, fixou os juros compensatórios em até 6% ao ano e previu que a base de cálculo seria a diferença entre o valor do bem ofertado em juízo e o valor definido na sentença. No entanto, foi considerado inconstitucional pelo STF, em virtude de sua dissonância com a posição que já havia sido consolidada pela Corte através da Súmula 618, que havia fixado o percentual em 12% ao ano, calculado sobre o valor atualizado da indenização, iniciando-se a contagem a partir da imissão na posse.

Conclui-se, em face do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade, ADI 2.332-2/DF, que os juros compensatórios são devidos à taxa de 12% ao ano, sobre a diferença apurada entre 80% do preço ofertado na petição inicial e o valor da indenização fixada ao final, a contar da imissão na posse.

Conforme sintetiza Di Pietro (2017, p. 195),

juros compensatórios, em caso de ter havido imissão provisória na posse, computando-se a partir dessa imissão; a sua base de cálculo, nos termos do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41, introduzido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, era a diferença eventualmente apurada, entre o valor da oferta inicial do Poder Público e o valor da indenização fixada na sentença; mas o STF, na ADIn 2.332-DF (j. 5.9.2001), considerando que o expropriado só pode levantar 80% do preço ofertado, fez interpretação conforme a Constituição, para considerar que a base de cálculo dos juros compensatórios deve ser a diferença entre o valor correspondente a 80% do preço ofertado e o valor fixado na sentença; sobre esses juros, existem duas súmulas do STF: a de nº 164, em decorrência da qual, “no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”; e a Súmula nº 618, segundo a qual, “na desapropriação, direta ou indireta, a taxa de juros compensatórios é de 12% ao ano”. O art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41, acrescentado pela Medida Provisória 1.577, de 11.6.97 (depois Medida Provisória 2.183) havia fixado o índice dos juros compensatórios em até 6% ao ano; mas o dispositivo foi suspenso liminarmente pelo STF, quanto a essa parte, no julgamento da referida ADIn, por entender que o mesmo contrariava a exigência constitucional de indenização justa, devendo continuar a ser aplicado o índice de 12%; em consequência, o STJ adotou o entendimento de que o cálculo deve levar em conta a época da contagem: (i) até a Medida Provisória nº 1.577, de 11.6.97, juros de 12% ao ano; (b) entre 12.6.97 e a decisão do STF na ADIn (13.9.01), 6% ao ano; (iii) a partir dessa decisão, juros de 12%. O STJ, pela Súmula nº 69, fixou o entendimento de que, “na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, incidem a partir da efetiva ocupação do imóvel”; a Súmula nº 113, que considerava como base de cálculo o valor da indenização, corrigido monetariamente, ficou prejudicada pela decisão conforme a Constituição, adotada pelo STF na referido ADIn;”;

3.7.1.3 Juros Moratórios

São os juros devidos pelo expropriante em decorrência da demora no pagamento da indenização. Trata-se de pena imposta ao devedor em atraso com o cumprimento da obrigação (HARADA, 2015).

Estão previstos no art. 15-B do Decreto lei 3.365/41, da seguinte forma,

os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição.

Segundo Di Pietro (2017, p. 196)

os juros moratórios também incidentes sobre a mesma base de cálculo, no montante de 6% ao ano, a partir da sentença transitada em julgada (nesse sentido, Súmula nº 70, do STJ: os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”;

Assim, acentua Meirelles (2015, p. 746), “os juros moratórios são devidos desde que haja atraso no pagamento da condenação e não se confundem com os juros compensatórios, que correm desde a data da emissão de posse.

3.7.1.4 Da acumulação de Juros

Muitas vezes ocorre que o expropriante se tenha imitado antecipadamente na posse do bem e que ainda tenha demorado o pagamento da indenização após o trânsito em julgado, nessa hipótese, o poder público deverá arcar com o pagamento cumulativo dos juros de mora e dos compensatórios.

Nesse sentido foi editada a Súmula 12 do STJ, " Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios

Assim discorre Carvalho Filho (2018, p. 1003)

Os juros compensatórios, por sua natureza, praticamente se agregam ao valor indenizatório como um único montante. Por esse motivo, está consagrado o entendimento de que os juros moratórios podem incidir sobre os compensatórios. Nesse sentido, assentou o STJ: A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei

3.7.1.5 Honorários Advocatícios

Trata-se de desfalque patrimonial do desapropriado proveniente de despesa com patrono decorrente do processo expropriatório. Conforme dispõe Mello (2010, p. 887),

Sendo a Fazenda condenada a pagar valor superior ao oferecido, são devidos honorários advocatícios. Se assim não fora, o expropriado teria que suportar um desfalque patrimonial proveniente das despesas com seu patrono e, em consequência, a indenização deixaria de ser “justa”, por não cobrir os ônus diretamente acarretados pela desapropriação.”.

Acrescenta Di Pietro (2017, p. 196), “os honorários advocatícios serão calculados sobre a diferença entre a oferta inicial e o valor da indenização, acrescidos de juros moratórios e compensatórios.

Essa regra está prevista no art. 27, §1º do Decreto-Lei 3.365/41. Diferente das demais ações judiciais, em que o percentual incide sobre o valor total da condenação, a regra prevista na legislação considera que a conquista do advogado está no que foi obtido na decisão judicial, vez que o valor inicial o Estado já o tinha dado desde a via administrativa.

Nos termos do artigo supracitado, a sentença que fixar o valor da indenização, quando superior ao preço oferecido, condenará o expropriante a pagar honorários ao advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, não podendo os honorários ultrapassarem a R\$151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

O referido valor deverá ser atualizado no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

3.7.1.6 Custas e despesas processuais

O Decreto-Lei 3.365/41 tem norma de natureza específica, que difere do previsto no código civil. Conforme o previsto no art. 30 da lei especial: “*As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.*”

Ou seja, as custas serão pagas pelo expropriante quando a oferta for aceita pelo expropriado. Caso não haja concordância quanto ao valor da indenização, o feito expropriatório prosseguirá em seus trâmites normais, até o final da sentença, caso em que as custas serão pagas pelo vencido, ou se o autor e réu decaírem em parte nas suas pretensões, as custas serão devidas em proporção na forma da lei.

Nesse sentido esclarece Harada (2015, p.175),

Em qualquer momento processual, se o expropriado manifestar concordância com o preço oferecido, as custas serão devidas pelo expropriante. A expressão pelo vencido refere-se à parte que não teve acolhido por sentença o valor por ela preconizado a título de justo preço. Embora a lei fale em proporcionalidade, não é comum a divisão das custas em proporção quando ambas as partes decaem parcialmente, relativamente ao *quantum* proposto. A maioria dos juízes imputa esse ônus, por inteiro, ao autor, a menos que a diferença seja gritante, o que se compatibiliza com a natureza do processo destinado a apurar a justa indenização pela alienação forçada.”

3.7.1.7 *Benfeitorias*

No tocante as benfeitorias, acentua Meirelles (2010, p. 747), “serão sempre indenizáveis as necessárias, feitas após a desapropriação, e as úteis, se realizadas com autorização do expropriante.

Assim está disposto no §1º do art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41 “Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante”.

Ou seja, quanto as benfeitorias já existentes no imóvel antes do processo expropriatório, serão pagas sem mais. No entanto, nas realizadas após o início do procedimento expropriatório, deverão respeitar o disposto no §1º do art. 26 da lei especial.

Nesse sentido esclarece Meirelles (2010, p. 747):

Enquanto não iniciada a desapropriação por atos de execução do decreto expropriatório, lícito é ao proprietário construir e fazer as benfeitorias que desejar, ficando o expropriante obrigado a indenizá-las quando efetivar, realmente, a desapropriação. Diante do simples decreto declaratório de utilidade pública não poderá ser negado o alvará de edificação, nem interdita a atividade lícita que se realizar no imóvel, como já acentuamos precedentemente.

O autor afirma que havendo o mero ato declaratório de desapropriação, este não terá poderes para inibir o expropriado de construir as benfeitorias que achar necessárias.

3.7.1.8 *Lucros cessantes*

Segundo Harada (2015, p.304), representam aquilo que o expropriado deixou de lucrar em contraposição aos danos emergentes.

Para o autor, é preciso examinar caso a caso e afastar a indenização naquelas hipóteses em que os lucros cessantes ficam apenas no plano teórico, sem qualquer comprovação efetiva pelo interessado. Por essas razões, é que a indenização dos lucros

cessantes tornou-se uma questão de bastante divergência tanto doutrinária quanto jurisprudencial (HARADA, 2015).

Não se pode confundir o lucro cessante com juros compensatório, estes independem da existência ou não da rentabilidade; aquele, não podem prescindir de rentabilidade.

Assim, dispõe Harada (2015, p. 281) que “Os lucros cessantes têm a finalidade de repor os ganhos que o expropriado teria não fosse a desapropriação. Não se articula com o pagamento atrasado da justa indenização, que se constituiu em fundamentos dos juros moratórios

Portanto, é necessário na indenização de lucros cessantes que haja uma rentabilidade comprovada do estabelecimento. Que será apurada pelo perito contábil com base nos balanços do expropriado levando em conta os ganhos dos últimos cinco anos, atualizados para o momento da elaboração do laudo.

3.7.1.9 Fundo de Comércio

O fundo de comércio é o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas que constitui o patrimônio do comerciante, como a clientela, nome comercial, móveis, utensílios, etc.

Conforme dispõe Harada (2015, p.307, 2015),

Na verdade, esse fundo corresponde ao estabelecimento da empresa que está definido no art. 1.142 do Código Civil: Considerasse estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária. O cerne do conceito de fundo comercial ou fundo empresarial reside no trabalho incessante do empresário localizado em determinado espaço físico, ao longo do tempo, de sorte a ser conhecido pelo público consumidor pela qualidade de seu produto ou serviço. Abrange o conceito de ponto comercial, mas que com ele não se confunde, pois esse fundo comercial, que é caracterizado pela tradição, pode ser transferido para outra localidade.

Também acrescenta Di Pietro (2017, p. 196),

No que se refere ao fundo de comércio, a jurisprudência tem entendido que deve ser incluído no valor da indenização, se o próprio expropriado for o seu proprietário (cf. acórdão do STF in RDA 140/79 e 150/131); porém, se o fundo de comércio pertencer a terceiro, a este caberá pleitear a indenização em ação própria, tendo em vista que, conforme determina o artigo 26 do Decreto-lei no 3.365/41, no valor da indenização não se incluirão os direitos de terceiros; por essa indenização responde o poder expropriante.

Portanto, a indenização pela perda do fundo de comércio pode ser pleiteada na própria ação de desapropriação direta ou indireta, salvo se o prejudicado for inquilino, hipótese em que só por via ordinária poderá o assunto ser discutido.

3.7.1.10 *Indenizações Trabalhistas*

Refere-se às indenizações trabalhistas de empregados que tiveram seus contratos de trabalho rompidos pela desapropriação. Os atos do Poder Público, como a desapropriação, embora lícitos e legítimos, não significam que possam violar direito de alguém e que esse alguém fique obrigado a se sujeitar ao dano patrimonial (HARADA, 2015).

A jurisprudência trabalhista entende cabível a indenização, por se tratar do chamado *factumprincipis* previsto no art. 486 da CLT, que responsabiliza o Poder Público expropriante pelo pagamento da indenização decorrente da paralisação temporária ou definitiva do trabalho. Como se segue:

Art. 486. No caso de paralisação, temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do Governo responsável.

3.8 CONSUMAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO

A desapropriação terá sua consumação quando o Poder Público realiza o pagamento da justa indenização, e, mediante tal pagamento, adquire para si o bem que uma vez era do expropriado, logo, a desapropriação não pode consumir sem o pagamento da indenização. Os art. 182, §4º, III, 185 e 186 da Constituição Federal, representam exceções a regra, no qual o Poder público possui a prerrogativa de efetuar a indenização por meio de título (MELLO, 2010).

Se a indenização ainda não tiver sido efetivada, o Público poderá desistir do procedimento, no entanto, deverá indenizar o proprietário dos prejuízos causados pela declaração de utilidade pública, assim como, da imissão provisória da posse e também da propositura da ação expropriatória (HARADA, 2015).

4 PROCESSO DE INDENIZAÇÕES NAS DESAPROPRIAÇÕES DO IGARAPÉ DO BINDÁ

No capítulo anterior foi feita uma análise do princípio constitucional da justa indenização, no qual foram abordados os critérios previstos na legislação, bem como o entendimento doutrinário para seu alcance. Tal análise se fez necessária com o objetivo de apresentar ferramentas para o estudo do caso concreto.

Neste capítulo, abordar-se-á a questão principal da pesquisa, se as indenizações das desapropriações ocorridas no igarapé do Bindá, decorrentes da implementação do Programa de Saneamento dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), estão de acordo com o ordenamento jurídico e entendimento doutrinário.

Mas, antes de adentrar-se na questão principal da pesquisa é necessário conhecer o Programa de Saneamento dos Igarapés de Manaus (PROASMIM), do qual decorreram e estão decorrendo as desapropriações na cidade de Manaus.

Cabe ressaltar que a pesquisa se limitará em analisar os aspectos jurídicos relacionados à indenizações pagas pelo Governo do Estado do Amazonas, não cabendo aqui a análise das questões ambientais envolvidas no programa. No entanto, é basilar a análise do contexto social e histórico em que o programa está inserido.

4.1 PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARAPÉS DE MANAUS (PROSAMIM)

O Estado do Amazonas ocupa uma área aproximada de 1.559.159,148 km², é o maior Estado brasileiro em extensão territorial, possui 62 municípios. No entanto, a maior parte de seu território é formado de reservas florestais e pela maior bacia hidrográfica do mundo. Razão pela qual possui uma baixa densidade demográfica ocupando a 26ª posição entre os Estados brasileiros.

Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Estado possui uma população de mais de 4 milhões de habitantes, sendo que mais da metade encontra-se na capital, Manaus.

Localizada à margem esquerda do Rio Negra, Manaus viveu três grandes ciclos econômicos: o ciclo das Drogas do Sertão, o ciclo da Borracha e ciclo da Zona Franca de Manaus (PEREIRA, p. 162, 2006).

Segundo o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Igarapé São Raimundo Projeto Executivo (2012, p. 15), o crescimento demográfico em Manaus foi superior a 100% (acima da média da maioria das cidades brasileiras) nos períodos de 1900 - 1940 e 1970 – 1980, coincidentes com os “*booms*” da Economia local.

Tabela 1 - Recenseamento do Brasil 1872-1920

População dos municípios das capitais e percentual da população dos municípios das capitais em relação aos das unidades da federação nos Censos Demográficos					
Ano	AMAZONAS		PARÁ	BAHIA	SÃO PAULO
	POP. TOTAL	% NA CAPITAL	% NA CAPITAL	% NA CAPITAL	% NA CAPITAL
1872	57.631	50,9	22,5	9,4	3,7
1890	147.786	26,2	15,2	9,1	4,7
1900	250.249	20,1	21,7	9,7	10,5
1920	363.961	20,8	24,0	8,5	12,6
1940	437.856	24,3	21,8	7,4	18,5
1950	513.309	27,2	22,7	8,6	24,1
1960	721.576	24,3	25,9	10,9	29,5
1970	960.847	32,7	29,2	13,5	33,3
1980	1.450.320	44,3	27,1	16,0	33,8
1991	2.100.923	48,1	24,0	17,5	30,5
2000	2.813.218	49,9	20,7	18,7	28,1
2010	3.485.520	51,7	18,4	19,1	27,3

Fonte: Rio de Janeiro; Diretoria Geral de Estatística, 1872-1930; IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. Até 1991, tabela extraída de IBGE, Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil 1994. Vol. 54, 1994. (RIMA, 2012, p 18)

Dos três ciclos, a criação da Zona Franca, na década de 70, foi a que mais impulsionou o êxodo rural, assim como atraiu muitas pessoas de outros estados, principalmente da Região Nordeste.

Conforme dispões (MACIEL, 2016, p.252).

Esse fato provocou um inchaço populacional em face da migração das populações interioranas/ribeirinhas, como mão de obra barata para as indústrias, provocando um crescimento urbano desordenado da cidade e aumentando consideravelmente o número de bairros periféricos e habitações precárias na região.

O problema fica evidente quando analisa-se o crescimento demográfico da população, uma vez que em 1970, Manaus possuía pouco mais de 300 mil habitantes e, em 2000, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população deste município saltou para 1,5 milhão de habitantes (Censo IBGE 1970/2000).

A Cidade não tinha infraestrutura adequada para comportar toda população recém-chegada, que passou a se instalar precariamente em periferias ocasionando com isso o

surgimento de vários bairros e conseqüentemente a construção de palafitas pelos caboclos oriundos do interior do estado (MACIEL, 2016, p.258).

Sem saneamento, boa parte dessa população se aglomerou às margens dos igarapés de onde tiravam a água para sustento ao mesmo tempo que a utilizavam como esgoto.

Igarapé, é o termo utilizado na Amazônia como sinônimo de curso d'água, riacho ou canal de profundidade moderada onde passam embarcações de pequeno porte. Ocorre que mesmo em condições precárias, os igarapés; principalmente os do centro da cidade, tornaram as melhores opções, pelo fato de se ter nas proximidades escola, banco, comércio, enfim seria uma opção em que não precisariam gastar dinheiro com condução e teriam o mínimo necessário para a subsistência. Além de já ser um ambiente muito parecido com o habitat do povo do interior do estado que viviam às margens de rios. (BATISTA, 2013).

No período de 2002 a 2004 os números de bairros quase dobrou em Manaus, passando de 60 para 110, os não possuíam nenhuma infraestrutura e muitos nem sequer eram reconhecidos pela prefeitura. (OLIVEIRA, 2007)

Em meio a essa situação caótica em que as cidades brasileiras estavam se instalando, foi promulgada em 10 de Julho de 2001 a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade.

Conforme afirma Pontes e Farias (2012, p. 125), "lei que veio regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 - buscou tratar do plano diretor, definindo instrumentos jurídico-urbanístico que viessem fazer valer os princípios expostos na Constituição e no próprio Estatuto da Cidade."

Foi publicada com o intuito de regulamentar os instrumentos de política urbana, que devem ser aplicadas pela União, Estado e Municípios, o qual dá orientações gerais para o planejamento e o desenvolvimento das cidades, tendo como diretrizes o direito a terra, a casa, transporte, atendimento do serviço público, trabalho e até mesmo lazer, isto é, garante o bem-estar e qualidade de vida aos seus habitantes e conseqüentemente o direito à moradia. (GRAZIA, 2003)

Podemos destacar nesse plano alguns incisos do artigo 2º do Estatuto

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

...

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

...

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

...

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

...

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

...

O Estatuto da Cidade está fundamentada no art. 182 e 183 da Constituição Federal, que trata da Política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público e define o significado da função social da cidade e da propriedade urbana.

Considerando este cenário de degradação socioambiental dos igarapés de Manaus, em 2003, o Governo do Estado do Amazonas criou o Programa Social e Ambiental dos Igarapés De Manaus - PROSAMIM.

Conforme dispões Oliveira (2015, p. 25),

o PROSAMIM consiste em uma proposta de urbanização através da "revitalização, que integra promoção do saneamento, desassoreamento e utilização racional do uso do solo às margens dos igarapés, associada tanto à manutenção do desenvolvimento socialmente integrado quanto ao crescimento econômico ambiental

Assim dispõe o Relatório de Impactos Ambientais – RIMA I (p. 8 - 9, 2004), através dos macro objetivos:

- Promover o saneamento, desassoreamento e utilização racional do uso do solo às margens dos igarapés, associada tanto à manutenção do desenvolvimento socialmente integrado e do crescimento econômico ambientalmente sustentável;
- Preservar o patrimônio natural de Manaus e do Estado do Amazonas, de forma a contribuir, em longo prazo, para a melhoria contínua da qualidade de vida da população amazonense;

O mesmo relatório apresenta os objetivos específicos, divididos em Sociais e Culturais, Ambientais e de Ordenamento Territorial, como se segue:

OBJETIVOS SOCIAIS E CULTURAIS

- Identificar, propor e testar formas de organização para a participação comunitária a serem implantadas na execução do PROSAMIM, e seu acompanhamento posterior;
- Fornecer condições dignas de habitação, com infraestrutura básica;
- Garantir à população o acesso aos serviços sociais básicos;
- Garantir a segurança alimentar da população afetada, a partir da manutenção dos vínculos econômicos existentes e implementação de projetos complementares de geração de emprego e renda;
- Possibilitar o exercício da cidadania à população local por meio da participação;
- Melhorar as condições de saúde pública e higiene da população mediante a extensão do sistema de abastecimento de água.

OBJETIVOS AMBIENTAIS

- Proteger e estabilizar as margens dos igarapés da bacia;
- Apresentar soluções para a sistematização da coleta, transporte e tratamento do lixo oriundo da área;
- Adequar as indústrias quanto a suas descargas contaminantes à legislação existente;
- Melhorar a qualidade ambiental dos igarapés, principalmente a qualidade da água;

OBJETIVOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

- Assegurar a regularização das áreas destinadas ao reassentamento de famílias;
- Evitar novas invasões;
- Equacionar os problemas urbano/habitacionais na área.

OBJETIVOS INSTITUCIONAIS

- Fortalecer a capacidade de gestão urbana, social, ambiental nas instituições parceiras;
- Fortalecer a capacidade de operação e manutenção da infraestrutura urbana, social e de serviços."

O Programa conta com parcerias Governamentais e Não Governamentais, sendo estas: Prefeitura Municipal de Manaus, Manaus Energia, Águas do Amazonas, Órgãos do Governo do Estado (IPAAM, ARSAM, SUSAM, SETHAB, SUHAB) e Suframa.

Conforme dispões BATISTA (2012, p. 38).

O PROSAMIM I teve início em 2003, mas, apenas em 2006, as obras físicas começaram, com investimentos obtidos em forma de empréstimo junto ao BID no valor de US\$ 200 milhões. Do total, US\$ 60 milhões foram contrapartida do Governo do Estado do Amazonas e US\$ 140 milhões do BID, tendo como fiador a República Federativa do Brasil, mediante as seguintes condições: amortização de 25 anos; período de carência de 6 anos; período de desembolso de 6 anos; taxa de juros Libor; sem comissão de inspeção e vigilância; comissão crédito de 0,25%.

A área urbana de Manaus abrange quatro grandes bacias hidrográficas, contribuintes da bacia do Rio Negro. As bacias do igarapé de São Raimundo e do igarapé do Educandos encontram-se integralmente dentro da cidade, e as bacias do igarapé do Tarumã-Açu e do rio Puraquequara estão parcialmente inseridas na malha urbana (RIMA I, 2004)

O programa foi dividido em etapas, a primeira foi classificada de PROSAMIM I, que abrange a Bacia do Educandos considerada prioritária, em decorrência dos agravos ambientais e sócio-econômicos acumulados desde o início da ocupação da área (século XIX). Os igarapés Manaus, Bittencourt e Mestre Chico foram escolhidos para compor a amostra representativa

do PROSAMIM. Onde foram beneficiadas 2.334 famílias nos três igarapés. (OLIVERIA, 2015).

A segunda etapa, PROSAMIM II teve investimentos de US\$ 220 milhões, sendo US\$ 154 milhões financiados pelo BID e US\$ 66 mil pelo Governo do Estado do Amazonas. Foi concluída no dia 25 de março de 2010, incluiu o Igarapé da Sapolândia, nas ruas Álvaro Maia e Desembargador João Machado, no Alvorada 1, na zona Centro-Oeste da cidade. Foram retirada de 903 imóveis e realizadas obras de urbanização (RIMA I, 2004).

Hoje, o programa encontra-se na terceira etapa, PROSAMIM III, na Bacia do São Raimundo, foco da análise deste trabalho. A Bacia é formada por vários igarapés, e é considerada a maior de Manaus conforme aponta o Relatório de Impactos Ambientais (RIMA). Totalmente inserida na área urbana, a sub-bacia hidrográfica do São Raimundo abrange 16 bairros, estende-se pelas zonas norte, leste, oeste e centro-oeste da cidade e tem como escoadouro final o rio Negro. Seus principais integrantes são os igarapés dos Franceses situado na zona centro-oeste, drenando os bairros Alvorada I, Alvorada II, D, Pedro I e D. Pedro II; do Bindá, que tem origem (nascente) na zona norte, percorre os bairros Cidade Nova, Parque 10 de Novembro e da União; do Mindu, principal tributário do igarapé São Raimundo, o maior curso d'água em extensão tem uma de suas nascentes localizada na zona leste, proximidades do Jardim Botânico Adolpho Ducke; cruza a cidade no sentido Nordeste-Sudoeste, percorrendo e delimitando os bairros Jorge Teixeira, Tancredo Neves, Cidade Nova, Aleixo, Parque 10 de Novembro, N. Sra. das Graças e São Geraldo, altura em que deságua no igarapé dos Franceses, que prossegue pelo bairro São Jorge com a denominação da Cachoeira Grande ate a confluência com o igarapé do Franco, de onde escoam até a foz, no rio Negro, com o nome de São Raimundo. Além destes, os igarapés da Sapolândia, tributário do igarapé dos Franceses que cruza os bairros Alvorada I e II, do Bombeamento, tributário do igarapé do Franco (drena o bairro Compensa), de Santa Tereza e Nova Esperança (bairro de mesmo nome) merecem destaque na constituição da sub-bacia hidrográfica. A terceira etapa é, portanto, a maior extensão do projeto envolvendo aproximadamente 4.011 famílias, cerca de 18.000 pessoas (RIMA III, 2012).

Figura 1 - Bacia do São Raimundo, localização da Área de Intervenção do PROSAMIM III.



Fonte: RIMA (2012, p. 34)

4.2 DESAPROPRIAÇÕES DOS MORADORES

As etapas I e II ocorreram sem grandes problemas, em 2004 o Governo do Estado do Amazonas publicou o Decreto Nº 24.775, publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas (Poder Executivo) no dia 22 de dezembro de 2004, em que centralizou junto à Superintendência de Habitação e Assuntos Fundiários - SUHAB a coordenação e execução dos procedimentos administrativos das desapropriações, indenizações ou permuta relacionados aos imóveis localizados nas áreas do projeto. Conforme o disposto em seu Art. 1º:

Ficam centralizados junto à Superintendência de Habitação e Assuntos Fundiários - SUHAB as funções de coordenação e execução dos processos administrativos, incluindo as desapropriações, indenizações ou permuta de imóveis, necessários à implementação:

I - do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM;

II - das obras de melhoramento do Sistema Viário a Capital, conforme projetos da Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, aprovados pelo Chefe do Poder Executivo.

As alternativas de realocação das famílias previstas no Regulamento Operacional – RO - do PROSAMIM incluem:

- a) construção de novas moradias, que prioriza a realocação das famílias do entorno imediato e em terreno recuperado nas margens dos igarapés, garantindo o acesso aos serviços e infraestrutura social existentes;
- b) reassentamento monitorado que consiste subsidiar e apoiar o reassentamento de famílias em moradias existentes no mercado local e regional através da entrega de um bônus moradia;
- c) incorporação em programas de moradia popular oferecidos pelo Governo do Estado e do Município de Manaus e;
- d) compensação em dinheiro, em conformidade com a política do BID, aplicável aos proprietários que apresentem condições sociais de conduzir seu próprio processo de realocação.

O Programa também instituiu o chamado auxílio-moradia, que se constitui em um valor mensal dado às famílias para complementar o aluguel de uma casa até que a sua estivesse concluída.

Figura 2 - Moradias construídas para realocação das famílias desapropriadas



Fonte: imagem capturada pelo autor.

4.3 DESAPROPRIAÇÕES NO IGARAPÉ DO BINDÁ

A pesquisa apresentou o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIM, de uma forma geral, o contexto histórico em que se deu sua implementação, e as etapas do início até o momento.

Não há dúvida da importância do PROSAMIM para a cidade Manaus, mais especificamente aos moradores que vivem às margens dos igarapés, há anos, em condições precárias e estão tendo a oportunidade ter uma melhor qualidade de vida. Também não se questiona a importância do fator Meio Ambiente, que está sendo revitalizado após anos de degradação. No entanto, o que se busca com a presente pesquisa é analisar se o procedimento de desapropriação está de acordo com a legislação vigente, bem como, se os desapropriados terão seus direitos fundamentais respeitados.

Neste capítulo, analisar-se-á as questões envolvendo as desapropriações na Bacia do São Raimundo, mais especificamente os critérios adotados no processo de indenizações no igarapé do Bindá.

O igarapé do Bindá é um dos principais contribuintes da Bacia do São Raimundo, tem sua nascente localizada no conjunto Mundo Novo na Zona Norte do município de Manaus, percorre a cidade de Manaus no sentido norte – centro-sul, delimitando os seguintes bairros: Cidade Nova, Flores, Parque 10 de Novembro e o bairro da Chapada, tendo sua foz no igarapé dos Franceses após cruzar a avenida Constantino Nery (OLIVEIRA, 2015).

Figura 3 - Igarapé do Bindá

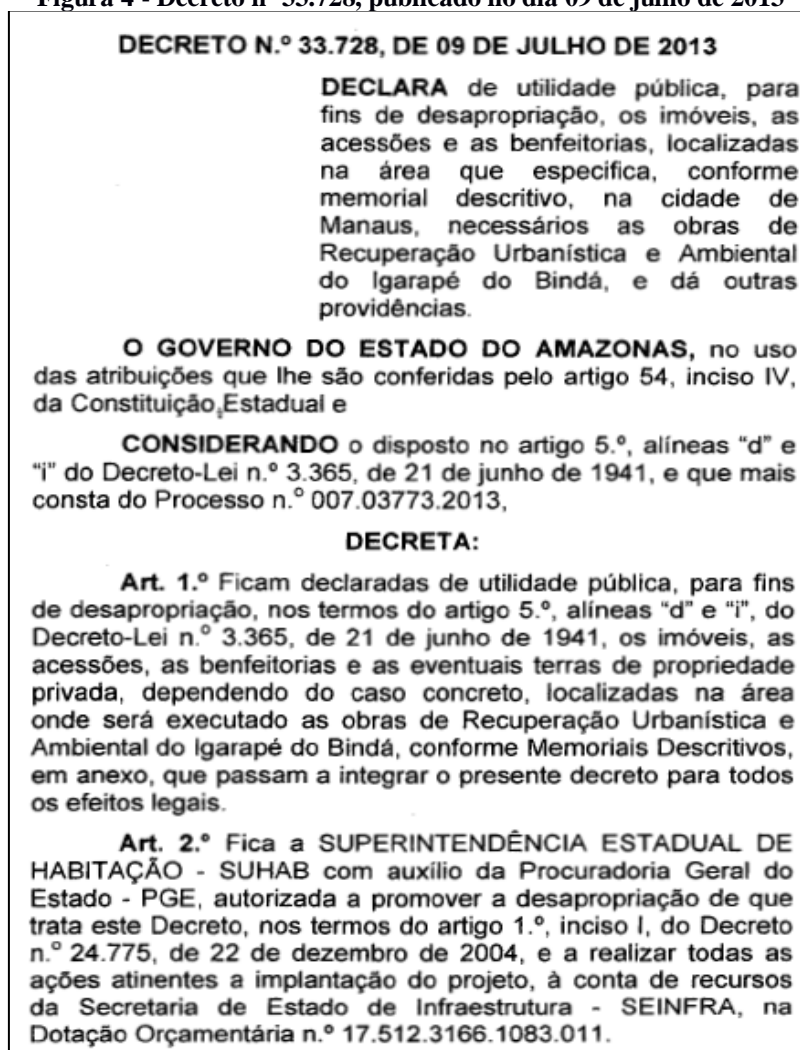
Fonte: imagem capturada pelo autor

Conforme disposto no RIMA III (2012, 78).

No terreno requerido para a implantação do PROSAMIM, existem edificações em terrenos privados e em terrenos de domínio público, apropriados pelas famílias para construção de moradias. Portanto, a liberação da área está condicionada à observação de dois dispositivos: (i) Decreto de Utilidade Pública para fins de Desapropriação, para o caso de área de domínio privado; (ii) Reintegração de Posse para o caso das áreas de domínio público ocupadas irregularmente.

O procedimento de desapropriações nessa região foi iniciado no dia 09 de julho de 2013 com a publicação do Decreto N° 33.728, no Diário Oficial do Estado da Amazonas, da declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação. Trata-se da fase declaratória, primeira fase no procedimento, conforme prevê o Art. 2º do Decreto-lei 3.365/41, mencionado do capítulo 3, tópico 3.3.1.

Figura 4 - Decreto nº 33.728, publicado no dia 09 de julho de 2013



Fonte: Governo do Estado do Amazonas

Em 25 de setembro de 2013 o Governo Amazonas publicou outro decreto de Nº 34.018, em que disciplinou os procedimentos de liberação das áreas para o remanejamento das famílias. O primeiro artigo do Decreto, afirma que as moradias encontravam-se em situação irregulares, e que o procedimento expropriatório se daria mediante indenização.

O art. 2º, apontou as exigências aos moradores para a devida tutela do Estado. Os moradores precisariam ser proprietários e/ou possuidores, ocupantes do imóvel, e deveriam estar incluídos no Cadastro Socioeconômico e no cadastro Físico territorial. Só assim poderiam fazer jus a solução, nas seguinte formas, a livre escolha: "Bônus-moradia"; b)"Cheque Moradia"; c) "Auxílio-Moradia" ou d)"Indenização".

O Decreto em seu art. 3º, especificou o "Bônus Moradia", fixado no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), foi destinado às famílias ocupantes de imóveis na área a ser desapropriada, desde que comprovada a posse ou o domínio. O benefício deveria ser

utilizado para aquisição de imóveis residenciais, novos ou usados, construídos em alvenaria, em boas condições de conservação, adequados ao uso e atendidos pelos serviços de energia elétrica, água e esgoto, sem débitos referentes ao consumo de água e energia elétrica e ao Imposto Predial, ficando vedada a aquisição de imóveis situados em áreas litigiosas ou de proteção ambiental.

Observa-se, que o legislador teve a preocupação de especificar os critérios de aquisição de novos imóveis, para evitar os indenizados comprem novas residências em áreas que poderão ser desapropriadas no futuro. O Decreto também vedou a aquisição de mais de um "Bônus Moradia" por imóvel independente de quantas pessoas nele residiam.

O pagamento do "Bônus Moradia", segundo o inciso IV do art. 3º, seria diretamente ao dono do imóvel adquirido, mediante emissão de cheque administrativo ou depósito bancário após a assinatura do "Termo de Recebimento do Bônus Moradia".

O "Cheque Moradia", previsto no art. 4º do Decreto, mantém as mesmas exigências para a aquisição. Em um valor menor de R\$35.000, 00(trinta e cinco mil reais), o "Cheque Moradia" permite a aquisição de imóvel de alvenaria ou em madeira, mantendo as mesmas exigência previstas na aquisição de novos imóveis com o "Bônus Moradia". Possuindo, o proprietário, mais de um imóvel na mesma área do abrangência, este receberia um "Cheque Moradia" e o segundo imóvel seria avaliado e indenizado de acordo com a avaliação. O pagamento do "Cheque Moradia" seria nos mesmos moldes do pagamento no "Bônus Moradia".

Por fim, o Decreto também previu o pagamento do "Auxílio Moradia", que enquadrrou todo morador, na condição de inquilino ou cedido, ocupante de imóvel devidamente cadastrado, desde que este tivesse entrada independente, numeração própria, cozinha e banheiro próprio, com fornecimento de água e energia elétrica. Após o cadastro do imóvel e do morador, estes recebiam a quantia de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para fins de pagamento de aluguel residencial ou para complementar a aquisição de imóvel nos padrões exigidos nos demais benefício.

O decreto supracitado, portanto, estava de acordo com Plano Específico de Reassentamento Involuntário do Igarapé do São Raimundo, previsto no Capítulo 11.9 do RIMA III (2012, 308). Através do qual foi feito um levantamento da população afetada, e propostas soluções para a reposição de moradias. Conforme o disposto no capítulo 2.7.3 do RIMA III (2012, p. 79):

respaldado pela Constituição Federal, Estatuto das Cidades - Lei Federal 10.257 de 10/07/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e encontra-se em conformidade com legislação vigente, além de atender aos requisitos da Salvaguarda - Reassentamento Involuntário do Banco Interamericano (Política Operacional 710). Esta Salvaguarda é acionada devido a necessidade de reassentar a população, situadas em territórios requeridos para implantação das obras do Programa. É importante ressaltar que o PROSAMIM III irá garantir uma condição de vida pós projeto muito superior a vivida pela população neste momento. É isto se dá na medida em que a política de atendimento proposta pelo Programa irá oferecer uma significativa melhoria das condições habitacionais, sanitárias, de acesso a serviços públicos, permanência na mesma vizinhança atual, etc.

Destaca-se, portanto, as soluções para a reposição de moradias previstas no RIMA III (2012, p. 308) :

- I. Solução A - Permuta da moradia por moradia adquirida no mercado imobiliário local/regional - Bônus Moradia;
- II. Solução B - Permuta da moradia atingida por Unidades habitacionais a serem construídas;
- III. Solução C - Cheque Moradia (dinheiro);
- IV. Solução D - Indenização em Espécie (Dinheiro);
- V. Solução E - Conjunto Habitacional do Governo;
- VI. Solução F - Auxílio Moradia;
- VII. Solução G - Inserção no Programa Minha Casa, Minha Vida.

O relatório também propôs soluções aplicáveis para recomposição das Atividades Econômicas, como se segue RIMA (2012, p. 309): "I - Indenização, II - Pagamento do Negócio(para inquilinos comerciais) e Pagamento da Benfeitoria (Imóvel) para o Proprietário não morador.

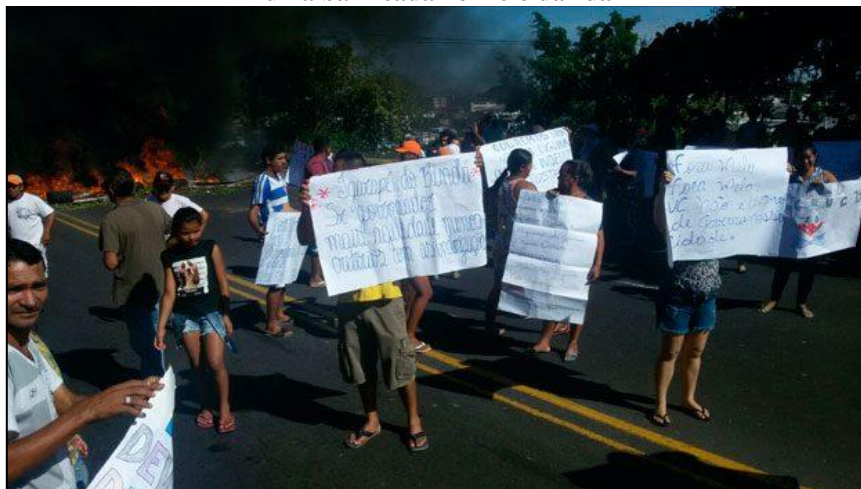
Grande parte das desapropriações foram compensadas através dos benefícios. Poucos foram os casos de indenizações por avaliação do imóvel, uma vez que, muitos encontravam-se em situação irregulares ou suas avaliações estavam abaixo dos benefícios pagos.

Dessa forma, as primeiras desapropriações ocorreram sem grandes litígios, pois como visto nos parágrafos anteriores o Poder Público buscou atender as necessidades de cada morador, com os benefícios supracitados, contemplando os proprietários ou até mesmo os inquilinos.

No entanto, do início das desapropriações até o ano de 2016 muitas foram as mudanças políticas e econômicas ocorridas no país.

No final do mês de junho de 2016 várias manifestações ocorreram nas proximidades do Igarapé do Bindá, diversas manchetes em jornais locais reportaram as reclamações dos moradores questionando os valores oferecidos pelo Governo do Estado.

Figura 5- : Os manifestantes atearam fogo em pneus, geladeira e em pedaços de madeiras para formar uma barricada no meio da rua



Fonte: Marcio Melo(Jornal em Tempo)

Esse foi fator motivacional da presente pesquisa, verificar se o Poder Público respeitaria o princípio constitucional da justa indenização.

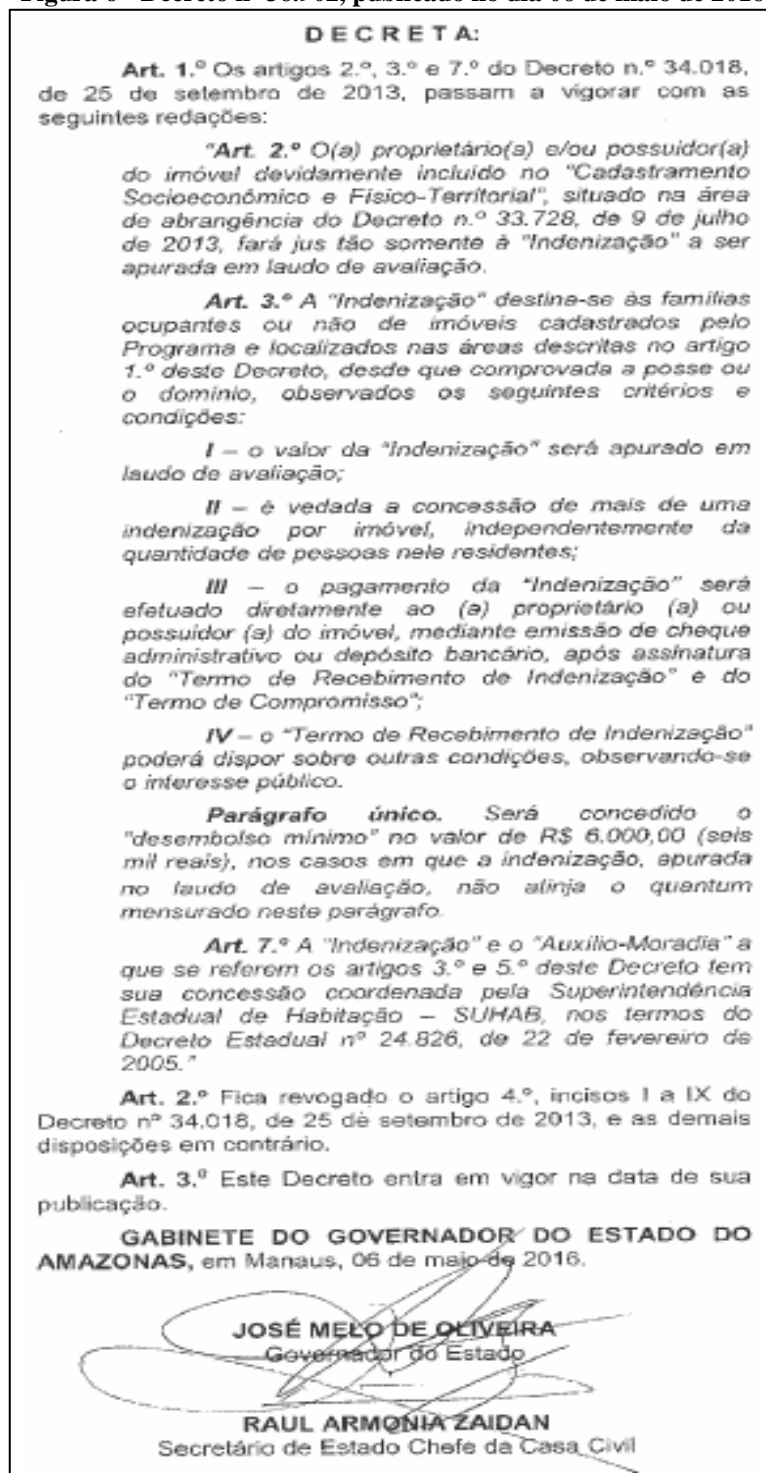
Alguns relatos de moradores presentes nas manifestações, foram reportados por jornais locais, como o do funcionário público Raimundo Nonato, 60 anos, morador da rua Canumã, vivia nas margens do igarapé do Bindá há 16 anos. Ele pede que os valores para as indenizações apresentados pela Superintendência Estadual de Habitação sejam revistos,

As nossas casas estão sendo avaliadas em no máximo 12 mil. Como a gente vai comprar outra casa com esse valor? Queremos algo que seja justo. É essa a nova reivindicação. A gente luta uma vida inteira para ter as coisas e ter que receber esse valor

Os questionamentos dos moradores são bastante pertinentes. Em uma análise às recentes mudanças no procedimento das desapropriações, verificou-se que em 06 de maio do ano de 2016, o Governo do Estado do Amazonas publicou o Decreto Nº 36.902, que fez alterações nos procedimentos previstos no Decreto Nº 34.018 de 25 de setembro de 2013.

O novo decreto, basicamente excluiu os benefícios previstos no decreto anterior, foram retirados no texto o "Bônus-moradia", que previa o pagamento de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) e o "Cheque Moradia", no valor de R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Restando apenas a desapropriação por indenização no limite mínimo do "Auxílio Moradia". Devido à revogação do art. 4º, incisos I a IX do Decreto nº 34.018, de 25 de setembro de 2013, bem como às alterações dos artigos 2º, 3º e 7º que ficaram com a seguinte redação:

Figura 6 - Decreto nº 36.902, publicado no dia 06 de maio de 2016



Fonte: Governo do Estado do Amazonas

Verifica-se que o procedimento de desapropriação não está em desacordo com o que prevê a legislação. Tendo em vista que em um primeiro momento foi realizada a declaração

de utilidade pública, em diário oficial, conforme disposto no art. 2º do Decreto-Lei nº. 3.365/41 visto, observado no tópico 3.3.1.

O Decreto 36.902/2016, determinou as indenizações de famílias assentadas irregularmente às margens do Igarapé do Bindá seriam apuradas em laudo de avaliação, que se deu em de acordo como descrevemos nos tópico 3.7.1 deste trabalho.

Considerando que muitos imóveis estão situações precárias ou mesmo irregulares, é previsível uma avaliação em valores irrisórios. No entanto, o Poder Público não pode simplesmente fixar-se em critérios estritamente técnicos e fechar os olhos mais uma vez para um problema tão sério como o direito do cidadão de ter uma moradia digna. Precários ou não, os imóveis do Igarapé do Bindá representam o lar das pessoas que lá moram há anos. Trata-se do direito fundamental à moradia, constitucionalmente observado e amplamente tutelado pelos instrumentos jurídicos internacionais, como observado nos capítulos 1 e 2.

Portanto, o poder público pode não ter violado a legislação infraconstitucional, uma vez que obedeceu os critérios técnicos jurídicos estabelecidos no Decreto-Lei 3.365/41. No entanto, deixou de observar, o direito fundamental de moradia, previsto na Carta Magna, nos artigos 7º e 23, conforme mencionados no Capítulo 2. É, portanto, uma necessidade intrínseca ao ser humano. Tendo ampla proteção no Direito Internacional, como vimos nos tópico 2.1, previsto na Declaração dos Direitos Humanos, conforme retrata em seu art. XXV, item I:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito a segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle". (SOUZA, 2004, p.61)

Outra questão importante foi apresentada pela Defensoria Pública Estadual do Estado do Amazonas (DPE), em Ação Civil Pública de n. 0625460-90.2016.8.04, :

"Embora não desconheça a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, vislumbra-se, em sumária cognição, que a súbita mudança do critério fixado pelo Decreto 34.018.2013 aparenta ter violado os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, na medida em que as famílias irregulares assentadas às margens do Igarapé do Bindá tinham a justa expectativa de auferir, pelo menos, a indenização mínima de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

Assim, Administração Pública não pode alterar repentinamente os critérios de indenização sem sequer explicar publicamente os motivos. Nem mesmo pode simplesmente pagar um valor irrisório, de R\$6.000,00, com o qual seria impossível a aquisição de um

imóvel pelo desapropriado em qualquer região da cidade Manaus. Pois assim, estaria se desvirtuando de um dos principais objetivos do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), como mencionado no Relatório de Impacto Ambiental - RIMA(2012, p. 20),

OBJETIVOS DO PROSAMIM

GERAL

Contribuir para resolver os problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus, em particular os moradores das micro bacias dos igarapés Educandos/Quarenta e São Raimundo, proporcionando melhores condições de qualidade de vida da população residente na área de abrangência do Programa, no entorno urbano e conseqüentemente na cidade de Manaus.

ESPECÍFICOS

Compreendem a elaboração e execução de projetos envolvendo as áreas de Participação Comunitária; Engenharia; Sócio-Economia (viabilidade); Fortalecimento Institucional; Habitação; Saneamento Básico e outros aspectos.

Dentre os múltiplos objetivos específicos que podem ser enumerados para a terceira fase do Programa, destacam-se os seguintes:

- a) Melhoria das condições ambientais e de saúde na área de intervenção através da reabilitação e/ou implantação dos sistemas de drenagem, abastecimento de água potável, coleta e disposição final de lixo e águas servidas;
- b) Melhoria das condições de moradia da população que vive na área objeto do Programa, mediante o ordenamento urbano, regularização da posse do solo, soluções habitacionais adequadas,** implantação de áreas de lazer e educação sanitária e ambiental da população; e
- c) Aumento da capacidade
(Grifo nosso)

Bem como descumpre os objetivos previstos no Estatuto da Cidade, em especial, o inciso I do Art. 2º do Estatuto, em que expressa como diretriz geral da política urbana a "garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Esse também foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em representação interposta pela DPE/AM, através de agravo de instrumento flexionado contra a r. decisão pela qual o juízo de Direito da 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual, nos autos da Ação Civil Pública (ACO) 0625460-90.2016.8.04, que indeferiu a tutela de urgência. Através do qual requereu a antecipação de tutela recursal para fins de suspender as remoções e toas as obras na área do Igarapé do Bindá; fornecer relação de todos os acordos celebrados; e informar sobre a decisão no sítio institucional do PROSAMIM.

Assim acordaram os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da Egrégia Segunda Câmara Cível do Tribunal do Estado do Amazonas:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA JURÍDICA DOS INTERESSES DOS MORADORES DO PROGRAMA SOCIAL E AMBIENTAL DOS IGARÁPES DE MANAUS – PROSAMIM (IGARAPÉ DO BINDÁ). EDIÇÃO DE NOVO DECRETO ALTERANDO OS BENEFÍCIOS ANTES PREVISTOS ÀS FAMÍLIAS RESIDENTES NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA. MODIFICAÇÃO DA FORMA INDENIZATÓRIA. EVIDENTE PREJUÍZO DA COMUNIDADE LOCAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS DA TUTELA ANTECIPADA. REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA.

I - Admite-se a concessão de liminar em ação civil pública na iminência de risco de dano irreparável ou de difícil reparação e diante da exposição de relevante fundamentação.

II - Presença dos requisitos do art. 300 do CPC/15, porquanto a remoção/expropriação dos moradores das encostas do Igarapé do Bindá vem sendo implementada sem a devida e justa indenização acordada anteriormente entre estes e o ente federativo estadual.

III - Evidência de menosprezo pelo direito fundamental à moradia e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

IV – Tutela de urgência concedida nos moldes pleiteados pela Defensoria Pública, em consonância com Parecer Ministerial.

AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve objetivo de analisar os procedimentos adotados pelo Governo do Estado do Amazonas no processo de desapropriação dos moradores do igarapés do Bindá. Mais especificamente buscou-se verificar se as indenizações propostas pelo Governo aos moradores estavam de acordo com o previsto na legislação, e se haviam respeitado os direitos fundamentais constitucionais da população da margem do igarapé.

Após uma revisão bibliográfica a respeito do instituto da desapropriação, bem como, do direito fundamental de moradia e do princípio da justa indenização. Foi feito um estudo do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAIM, do qual decorreram as desapropriações. Para isso percorremos o contexto histórico e social no qual o programa foi implantado. Verificamos que o problema da falta de moradia adequada se agravou nos grandes ciclos econômicos pelo quais a cidade de Manaus passou. E que pouco foi feito em décadas pelo Poder Público para mudar o cenário desastroso que se formou nas encostas dos igarapés, tanto no aspecto ambiental quanto ao social.

O PROSAMIM surgiu então com a finalidade de regatar os igarapés e dar uma moradia digna à população dessa localidade.

Analisamos então o procedimento administrativo realizado pelo governo do Estado, e verificamos através dos decretos publicados, que em meados do ano 2016 foram alterados os critérios de compensação nas desapropriações. Por meio do qual os moradores deixaram de receber benefícios que já haviam sido pagos em outras etapas do programa, passando a receber apenas uma indenização após a avaliação técnica de seus imóveis.

Considerando que grande parte dos imóveis da região do Igarapé do Bindá estão em situação precária e muitas vezes irregulares, suas avaliações foram insuficientes para a aquisição de outro imóvel em qualquer região da cidade de Manaus.

Portanto, em análise ao questionamento feito no início da pesquisa verificamos, que o Governo do Estado do Amazonas, seguiu os procedimentos previstos no Decreto-lei 3.365/41, lei das desapropriações por utilidade pública.

No entanto, o valor das indenizações, previstas no Decreto Nº 36.902, publicado em 06 de maio de 2016, não condiz, com o que se propõe o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus - PROSAMIN, que prevê em seu Relatório de Impactos Ambientais - RIMA, como um de seus objetivos específicos: "Melhoria das condições de moradia da população que vive na área objeto do Programa, mediante o ordenamento urbano, regularização da posse do solo, soluções habitacionais adequadas".

O Decreto, portanto, representa menosprezo ao direito fundamental à moradia e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Bem como, afronta os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica, na medida em que as famílias irregulares assentadas às margens do Igarapé do Bindá tinham a justa expectativa de auferir, pelo menos, a indenização aproximada das concedidas aos moradores das demais áreas desapropriadas pelo programa.

REFERÊNCIAS

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BATISTA, S. P. B. O adensamento urbano consolidado em Igarapés, como proposta para o desenvolvimento local: o caso PROSAMIM em Manaus. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 31 especial, 2012

_____. **Injustiça Socioambiental: o caso PROSAMIM**. 2013, 288f. Tese (Pós-Graduação em Geografia Humana) – USP. São Paulo. 2013

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> . Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 out. 2006.

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. 50. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. Decreto-Lei nº 1.075, de 22 de janeiro de 1970. Regula a imissão de posse, início litis, em imóveis residenciais urbanos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1075.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRITO, Miguel Nogueira de. **A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional**. Coimbra: Almeida, 2007.

DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional Econômico: globalização e constitucionalismo**. Curitiba: Juruá editora, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28. Ed. Rio Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

GUIMARÃES, L. A. M. et al. **Saúde Mental e trabalho**. 2017, 47f. Dissertação (Mestrado em administração) – UGV. Rio de Janeiro 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação Doutrina e Prática**. 11º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

JUNIOR, Cláudio Habermann; SODRE, Luiz Afonso. **Teoria e Prática da Propriedade Imóvel**. São Paulo: Habermann, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACIEL, Franciclei Burlamaque. Assentamentos precários: o caso de Manaus. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil: Direito das Coisas**. 34ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998

OLIVEIRA, A. C. F. **Avaliação da primeira etapa do PROSAMIM às margens do igarapé Mestre Chico**. 2015, 51f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Pará, Belém, 2015

OLIVEIRA, José Aldemir de. **Manaus de 1920 – 1967: a cidade doce e dura em excesso**. Manaus: EDUA; VALER, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia (in)sustentável: Zona Franca de Manaus – estudo e análise**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A justa indenização na desapropriação do imóvel rural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de direito e democracia**, Canoas, v.4, n.2, p. 327 – 383, 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Moradia: Políticas Públicas e Inclusão Social. **Caderno de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n.7, 1997.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.