

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO PARÁ**

Procedimento Administrativo nº 1.23.000.000520/2015-57

PAJ 2017/003-00195

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscritor, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro no art. 129, II e III, da Constituição Federal, no art. 5º, V, “a”, da Lei Complementar nº 75/93, bem como nos dispositivos pertinentes da Lei nº 7.347/85; e

a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pelos Defensores Públicos subscritores, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro no art. 134, da Constituição Federal e art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/1994, vêm, perante Vossa Excelência, promover a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, representada para este fim pela Advocacia-Geral da União, situada na Avenida Assis de Vasconcelos, nº 625, Campina, Belém/PA, CEP nº 66.017-070;

da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, empresa pública federal, situada na Avenida Governador José Malcher, nº 2723, São Brás, Belém/PA, CEP 6090100; e

do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, pessoa jurídica de direito público, pessoa jurídica de direito público interno, com sede no palácio Antônio Lemos – Praça D. Pedro II, s/n., Cidade Velha, CEP 66.020-240, Belém/PA, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DO OBJETIVO DA DEMANDA

Visa-se com a presente Ação Civil Pública à prestação de tutela jurisdicional efetiva que garanta aos beneficiários do **PROJETO HABITACIONAL VILA DA BARCA** a proteção do direito à moradia e à convivência comunitária, bem como a proteção contra remoção forçada.

Além disso, busca-se a prestação de tutela jurisdicional para promover a adequada reparação dos danos morais sofridos pela sociedade e pelos beneficiários do Projeto.

II – DA EXPOSIÇÃO DOS FATOS

Tramitou na Procuradoria da República no Estado do Pará o Procedimento de Acompanhamento nº **1.23.000.000520/2015-57** e na Defensoria Pública da União o Procedimento de Assistência Jurídica nº **2017/003-00195**, instaurados com vistas a acompanhar a execução do Projeto Habitacional Vila da Barca.

O Projeto VILA DA BARCA visa a erradicar, em três etapas, as palafitas existentes, promovendo a revitalização e urbanização da área, mediante a construção de unidades habitacionais para as famílias ali residentes e de obras de infraestrutura no entorno. O Projeto prevê também o aterramento de parte da área alagada ou alagável do entorno, compreendendo as áreas ocupadas pelas palafitas.

O Projeto Urbanístico Vila da Barca foi idealizado e realizado pelo Município de Belém, em parceria com a União, que descentralizou recursos para sua execução por meio do extinto Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional). A implementação do projeto se iniciou com recursos federais e contrapartida do Município.

Nos termos do Ofício nº 245/2009, constante nos autos do Procedimento Administrativo (fls. 8/11), a primeira e a segunda etapas objetivam a construção de 136 e 92 unidades habitacionais, respectivamente. A terceira etapa, por outra via, tem por meta a construção de unidades comerciais e 406 unidades residenciais.

Conforme esclareceu o Município de Belém (fls. 8/11), com a finalidade de viabilizar a execução e construção das obras, houve necessidade de remanejar imediatamente as famílias. Em contrapartida, o Município incluiu temporariamente as famílias que foram deslocadas no programa de auxílio-moradia:

“Para operacionalizar esse remanejamento, o Departamento Social – DESO/SEHAB, após realização de visitas domiciliares, atendimentos no plantão social e inúmeras reuniões, viabilizou junto ao Núcleo Jurídico e Financeiro a desocupação da área local com a **concessão de auxílio-moradia para fins residenciais e comerciais, os quais são provisórios e finitos até a entrega definitiva das unidades previstas**. Assim, após o recebimento do auxílio-moradia as famílias têm seus imóveis desocupados e posteriormente demolidos” (fls. 8/9).

Até abril de 2009, conforme esclareceu o Município, 136 famílias foram contempladas com as unidades residenciais referentes à primeira fase do Projeto. No tocante à segunda etapa, 75 famílias foram retiradas e passaram a receber o auxílio-moradia. Em relação à terceira, 45 famílias estão incluídas no Programa de auxílio-moradia. **Além disso, algumas famílias, inclusive as que residiam (e residem) nas palafitas, ficaram aguardando a desocupação e inclusão no programa, o que seria feito na medida do avanço das obras.**

Em abril de 2019, o Município apresentou os motivos para os atrasos nas obras, como, por exemplo, as medidas cautelares de retenção impostas pelo Tribunal de Contas da União e o índice pluviométrico – fls. 6-9.

Ressalte-se que a empresa contratada inicialmente para execução das obras foi a UNI ENGENHARIA (fls. 15/16).

Posteriormente, o Tribunal de Contas da União informou sobre a existência de dois processos instaurados para apurar possíveis irregularidades cometidas pela UNI ENGENHARIA, responsável pelas obras do projeto habitacional Vila da Barca, quais sejam, TC 933/2008-6 e 003.983/2009-0. O primeiro procedimento visa a examinar os contratos firmados referentes à 1ª e à 2ª etapa do projeto, sendo deferida medida cautelar para determinar a retenção de recursos, devido aos indícios de superfaturamento. Por outra via, o segundo processo visa a apurar indícios de irregularidades graves quanto à execução da 3ª Etapa – fls. 25/27.

Em abril de 2010, os moradores da Vila da Barca relataram a paralisação das obras das Etapas II e III (fl. 105).

Além disso, conforme a Informação Técnica nº 05/2010 e fotos anexas, a equipe técnica do MPF identificou problemas estruturais nas unidades construídas no âmbito da 1ª Fase, bem como problemas no funcionamento da Estação de Tratamento de Esgoto (fls. 122/142).

Conforme cronograma físico-financeiro, as obras da 3ª Etapa iniciariam em setembro de 2009 e seriam concluídas em setembro de 2010 (fls. 164/165).

Em setembro de 2010, a CEF informou que o Município solicitou a reprogramação dos contratos da Etapa II – fls. 166-185.

Foram encaminhadas informações sobre os contratos firmados, conforme os Laudos de Análise Técnica de Engenharia encaminhados pela CEF às fls. 213/255:

- Contrato nº 218.745-06/2007, referente à 3ª Etapa
 - Programa: PPI Intervenção em Favelas
 - Valor de investimento: R\$ 47.007.266,14
 - Valor de repasse: R\$ 36,080.000,00
 - Valor de contrapartida: 11.927.266,14
 - Cronograma físico-financeiro: 22 meses

 - Contrato nº 192.833-02.2006, referente à 2ª Etapa, Fase I
 - Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos
- Precários
- Valor de investimento: R\$ 8.787.196,63
 - Valor de repasse: R\$ 7.988.360,850
 - Valor de contrapartida: 798.836,06
 - Cronograma físico-financeiro: 4 meses
-
- Contrato nº 192.834-16/2006, referente à 2ª Etapa, Fase II

- Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

Precários

- Valor de investimento: R\$ 8.787.196,93
- Valor de repasse: R\$ 7.988.360,85
- Valor de contrapartida: 798.836,08
- Cronograma físico-financeiro: 4 meses

- Contrato nº 192.835-21/2006, referente à 2ª Etapa, Fase III

- Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos

Precários

- Valor de investimento: R\$ 8.827.503,78
- Valor de repasse: R\$ 7.988.360,85
- Valor de contrapartida: 839.142,93
- Cronograma físico-financeiro: 4 meses

Nesse laudo, consta a seguinte informação:

“A PMB não apresentou solução concreta sobre o destino das famílias que serão removidas do local de intervenção. Há apenas um Plano de Reassentamento que mostra a intenção da prefeitura em eliminar o déficit habitacional através da construção de 396 unidades (...).

No Plano de Reassentamento proposto pela PMB não há solução concreta para o déficit habitacional de 396 famílias que será criado na área, quando da execução do projeto, uma vez que 624 famílias serão removidas e somente 30 receberão unidades habitacionais neste contrato. Fala-se que as demais unidades necessárias ao projeto serão viabilizadas através da Resolução 460 do FGTS, onde a responsabilidade pela contrapartida será assumida integralmente pela PMB a fim de garantir que serão construídas todas as unidades habitacionais. Além disso não há solução concreta para a área aterrada e não utilizada para execução de

infraestrutura e construção de unidades habitacionais, podendo-se correr o risco de invasão. Estamos enviando essa observação no SPA para que o Ministério das Cidades se manifeste sobre o assunto”.

Ora, essa informação prestada pela CEF já demonstra o descaso do Poder Público com as famílias retiradas da área, bem como com as famílias que continuam residindo nas palafitas. Mesmo reconhecendo a falta de explicações claras sobre o destino das famílias, a CEF aprovou o Projeto e repassou os recursos, sem nenhuma preocupação social.

Além disso, o extinto Ministério das Cidades também teve ciência da situação, uma vez que a CEF informou sobre o encaminhamento de tais dados ao Ministério por meio da SPA. Às fls. 232/235, consta a SPA – Síntese do Projeto Aprovado – com as referidas considerações sobre os aspectos sociais do Projeto.

Por outro lado, em vistoria nos imóveis do Conjunto Residencial Vila da Barca, o Corpo de Bombeiros concluiu o seguinte – Parecer Técnico 77/2010 (fls. 256/258):

Pelo exposto, e conforme citado no item EXAME deste parecer, após inspeção estritamente visual, o conjunto residencial em questão, necessita urgente de uma obra de reforma/reforço, objetivando prevenir maiores danos, pois com o decorrer do tempo e com uma maior intensidade das chuvas, podem agravar tornando-se um perigo para residentes e frequentadores dos referidos blocos residenciais.

Todos os serviços deverão ser executados por profissionais legalmente habilitados no CREA.

As demais soluções poderão ser equacionadas através de perícias realizadas por órgãos fiscalizadores de obras do Estado e Município.

Como se não bastasse a demora excessiva para construir as unidades habitacionais, as unidades entregues apresentam diversas manifestações patológicas que geram risco para a população residente.

Às fls. 273/275, em outubro de 2011, o Município informou sobre a rescisão do contrato com a UNI Engenharia, tendo solicitado reprogramação dos três contratos referentes à Etapa II junto à CEF. Conforme informou o Município, o novo cronograma previsto seria de 8 meses, com expectativa de que as obras fossem iniciadas em novembro de 2011, com conclusão em julho de 2012.

Em relação à Etapa III, o Município informou que o projeto encontrava-se em fase de readequação para aumento de metas, com previsão de encaminhamento em novembro, composto de novo projeto, novo orçamento e novo cronograma, com previsão de execução em 12 meses. O Município esperava iniciar a construção em janeiro de 2012.

Ressalte-se: reconhecendo o descumprimento do pactuado com a UNI Engenharia, a única penalidade aplicada à empresa foi a rescisão do contrato! Constatase que os entes demandados tinham instrumentos e fundamentação para aplicação de multas, entre outras penalidades de caráter ressarcitório; no entanto, optaram por se omitir no cumprimento de seus deveres.

Em outra oportunidade, o Corpo de Bombeiros realizou vistoria nos imóveis, constatando “moderado comprometimento estrutural das edificações (blocos), observando ainda a necessidade de avaliação minuciosa da estrutura em tela, bem como posterior recuperação da mesma, considerando as avarias citadas”.

Constatou-se ainda: presenças de rachaduras nas paredes, edificação construída em solo instável, fissuras no piso do pavimento superior, infiltrações, descolamento de blocos cerâmicos, entre outras patologias (fls. 281/284).

Posteriormente, quanto à Etapa I, o Município informou sobre a sua conclusão em dezembro de 2007, com a construção de 136 unidades habitacionais, em 25 blocos, bem como infraestrutura. O contrato de repasse foi o de nº 161.152-24/2003 (fls. 345/347).

Quanto à Etapa 2, o Município informou que, considerando o distrato unilateral com a UNI Engenharia, realizou-se nova licitação, em que a **DECOL – ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA** foi a vencedora. O valor do contrato firmado é de R\$ 13.243.568,41, com prazo final em 31 de agosto de 2013. A etapa prevê a construção de 90 unidades habitacionais, das quais apenas 12 foram entregues. Tais informações foram prestadas em maio de 2013.

Ou seja, faltando apenas 3 meses para conclusão do contrato, ainda estavam pendentes de construção 78 unidades habitacionais.

Além disso, a etapa prevê a construção de infraestrutura no entorno, com melhoria no abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação.

Por outra via, conforme o ente municipal, a Etapa III foi readequada e ainda não foi licitada, com previsão de 12 meses de execução a contar da data da contratação da empresa vencedora. Após a reprogramação, o Município propôs a construção de 44 unidades mistas (casa e comércio), 408 apartamentos, infraestrutura, construção de unidade de educação infantil, mercado e centro comunitário.

Em setembro de 2013, conforme ofício de fls. 345/347, a situação continuava a mesma em relação às etapas 1 e 2.

Em março de 2014, o Município informou que a empresa DECOL Engenharia apresentou dificuldades no andamento das obras, de forma que o contrato expirou e não foi renovado em 09/2013. Mais uma vez, a Etapa II estava em fase de reprogramação. Em relação à Etapa III, as obras, conforme o ente municipal, sequer haviam sido iniciadas, sendo então reprogramadas mais uma vez. Como de praxe, nenhuma penalidade foi aplicada pelo descumprimento do pactuado pela DECOL Engenharia. Aliás, sequer se rescindiu o contrato administrativo.

Pois bem, os entes demandados, conforme os documentos constantes no procedimento, vêm adotando postura passiva em relação à construção efetiva das obras. Caso a empresa não cumpra o pactuado, simplesmente o contrato não é renovado, quase como uma sanção premial, a despeito dos recursos já repassados! Não há respeito com a coisa pública, com a eficiência da administração pública, tampouco com os direitos básicos da comunidade por parte dos demandados.

Às fls. 507/552, a CGU identificou inúmeras irregularidades na execução do empreendimento Vila da Barca.

Conforme Parecer Pericial nº 01/2014, confeccionado pela equipe técnica do Ministério Público Federal, constatou-se:

- a ocorrência de inúmeras patologias como fissuras, rachaduras e infiltrações;
- problemas construtivos e de projeto existentes nas coberturas, nas instalações elétricas e hidráulicas e paredes em alvenaria;
- ausência de revestimento de proteção;
- imóveis entregues em alvenaria aparente;
- inúmeras fissuras e trincas nas juntas de assentamento possivelmente decorrentes de má execução, o que permite uma distribuição inadequada das tensões, causando o aumento de carga em pontos específicos.

Tais constatações podem ser observadas nas fotos juntadas ao relatório – fls. 556/590.

Dessa forma, as poucas unidades entregues apresentam problemas estruturais, que geram angústia na população ante a possível deterioração ou até mesmo desabamento. Destaque-se que será instaurado procedimento específico para apuração da situação estrutural das casas da 1ª Etapa. Todavia, é importante ressaltar e demonstrar a falta de cuidado com o emprego dos recursos públicos.

Nos termos do Ofício nº 436/2014-GABS/SEHAB-PMB (fls. 592/595), em maio de 2014, quanto às obras da 3ª Etapa, o ente municipal informou sobre a pendência da formalização de procedimento licitatório para contratação de empresa para executar as obras. Destaque-se que, desde o início de 2013, a municipalidade informou a adoção de providências para a contratação da empresa para dar início às obras.

Em relação à 2ª Etapa, pendente a construção de 78 unidades, sendo que o prazo de entrega era agosto de 2013. A fase, conforme o Município, estava pendente de reprogramação junto à CEF.

Em julho de 2014, a CEF encaminhou as seguintes informações acerca dos Contratos:

Contrato	Fase	Valor desbloqueado repasse	Valor desbloqueado contrapartida	Percentual Executado
CT 192.833-02	Fase I, Etapa II	R\$ 3.798.901,50	R\$ 455.829,18	36,56%
CT 192.834-16	Fase II, Etapa II	R\$ 5.182.371,24	R\$ 674.372,41	48,45%
CT 192.835-21	Fase III, Etapa II	R\$ 5.350.577,01	R\$ 617.763,56	55,10%

Tabela I

Quanto à 3ª Etapa, a CEF informou sobre a contratação da empresa HYH Construção Civil e Equipamentos para a execução de 2 blocos habitacionais, o que totaliza 8 unidades habitacionais em fase de finalização. O valor do contrato firmado para a execução é de R\$ 294.076,25, tendo sido desbloqueados para a empresa R\$ 175.731,73. O percentual de evolução das obras é de 7,35%.

O extinto Ministério das Cidades, sendo informado pelo Município sobre a onerosidade do Projeto, informou sobre a impossibilidade de migração para o Programa Minha Casa Minha Vida. Nada obstante, propôs providências para a execução das obras (fls. 634/641).

Em agosto de 2015, as obras da 2ª Etapa ainda não haviam sido contratadas. E, as obras da 3ª Etapa contavam com 8,69% de evolução.

Veja o absurdo: o Município contratou a empresa HYH Construção Civil e Equipamentos para construção de apenas DOIS BLOCOS HABITACIONAIS, totalizando OITO unidades. Após UM ANO, o percentual de evolução era de 8,69%. Beira o absurdo que a empresa não tenha conseguido construir apenas DOIS blocos habitacionais. Além disso, apesar de ser do conhecimento dos entes responsáveis pela fiscalização e execução do projeto a morosidade irrazoável, nenhuma providência foi adotada!

Em junho de 2016, o Município informou sobre a contratação da empresa Plana Construções, Comércio e Representações LTDA para construção das obras de algumas unidades habitacionais da 3ª Etapa. A empresa, conforme os esclarecimentos, já havia iniciado as obras, com previsão de entrega até o final daquele ano. Além disso, neste momento, estava em curso a licitação para a conclusão de 78 unidades da Etapa II e 120 da Etapa III – fls. 667/669.

Às fls. 695-A/695-E, consta registro de vistoria realizada na área pelo MPF. Durante a visita *in loco*, constataram-se as seguintes irregularidades: (1) abandono das obras da Etapa II; (2) ausência de condições de habitação dos imóveis construídos na Etapa II; (3) situação calamitosa das pessoas que ainda estão morando nas palafitas; (4) ausência de manutenção das pontes das palafitas; (5) atraso e defasagem do pagamento do auxílio aluguel; (6) invasão das obras por pessoas não identificadas – Relatório fls. 695-A/695-E.

Verificou-se, além da completa inércia dos entes gestores, o descaso com os recursos públicos destinados e já empregados nas obras. Os blocos inacabados, referentes à 2ª Etapa, estavam (e continuam assim!) sem qualquer cuidado com a preservação dos materiais. Também não contam com a adoção de medidas efetivas para vedar o acesso de pessoas não identificadas. Simplesmente ocorreu o completo ABANDONO das obras, sem qualquer compromisso com os recursos públicos destinados ou com a comunidade.

Na vistoria, a comunidade relatou ainda a ausência de informações claras e corretas do Poder Público, não sabendo exatamente quais são as dificuldades para andamento da obra, para onde serão remanejadas ou qual a ordem de reassentamento. As famílias tampouco sabem se o número de casas a serem construídas atenderá a todas as famílias retiradas do local.

Por outro lado, as famílias que ainda aguardam o reassentamento continuam recebendo o auxílio-moradia no valor de R\$ 500,00, **valor extremamente defasado frente ao custo atual do aluguel de uma residência. Como se não bastasse todo o transtorno causado, constantemente o Município atrasa o pagamento do auxílio.**

Considerando a situação de vulnerabilidade das famílias, o MPF expediu recomendação para que o Município, a CEF e a União (fls. 696/701):

- a) providenciassem a prestação regular do serviço de coleta de lixo na área da Vila da Barca;
- b) providenciassem a limpeza da Baía do Guajará no entorno da Vila da Barca (principalmente no entorno das palafitas);
- c) providenciassem a manutenção das pontes que servem como vias públicas para os moradores da Vila da Barca;
- d) promovessem a atualização do valor do auxílio aluguel pelo índice de correção monetária IGPM, desde o dia em que os moradores da Vila da

Barca desocuparam as suas residências para execução do projeto ou garantir condições materiais para que os moradores desalojados possam conseguir alugar moradias dignas;

e) regularizassem o pagamento do auxílio aluguel que está em atraso;

f) adotassem medidas para impedir o acesso aos imóveis abandonados por pessoas não autorizadas, como por meio de barreiras físicas (tapumes), bem como mediante vigilância patrimonial a ser exercida pela guarda municipal;

g) encaminhassem o cadastro atualizado dos moradores das palafitas;

h) adotassem medidas para solucionar os problemas estruturais dos imóveis entregues;

i) informassem quais foram os critérios de escolha dos beneficiários das unidades já entregues;

j) realizassem a revisão ocupacional dos imóveis habitados, a fim de comprovar a correta destinação dos imóveis entregues conforme os critérios preestabelecidos;

l) apresentassem cronograma atualizado de conclusão de novas unidades habitacionais, bem como apresente os critérios para selecionar os futuros beneficiários, inclusive com a formação de lista prioridade para famílias em situação de vulnerabilidade social e realização de sorteio público, a fim de que os moradores tomem conhecimento da ordem que ocupam para entrega das próximas unidades habitacionais, em cumprimento ao princípio da transparência e publicidade.

Após a expedição da Recomendação, o Ministério Público Federal promoveu audiência pública para tentar o diálogo com todas as partes interessadas (Edital de Convocação fls. 870/879).

Os seguintes esclarecimentos foram prestados pelo Município de Belém, Caixa Econômica Federal e União em resposta formal à recomendação e na Audiência Pública:

- A União Federal, às fls. 766/767, aduziu pela falta de responsabilidade para solucionar os problemas em questão, já que se referem à execução de políticas públicas de responsabilidade do Município de Belém e do Estado do Pará.

Segundo o Ofício fls. 912/913, cabe à União estabelecer diretrizes gerais, acompanhar resultados das ações, consignar recursos no orçamento para execução das ações, não realizando diretamente trabalho de campo.

De outra parte, os agentes proponentes/executores têm a incumbência de executar os trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos contratualmente.

A CEF, conforme a União, na condição de mandatária, define e implementa os procedimentos operacionais, responsabilizando-se pelo acompanhamento da execução do objeto das contratações efetuadas.

A União, como se vê, eximiu-se de qualquer responsabilidade pela escorreita execução do empreendimento. No entanto, conforme veremos, a União tem responsabilidade pela fiscalização e acompanhamento das obras, principalmente em razão do dever de zelar pelos recursos públicos federais empregados nas obras. De fato, a União não tem responsabilidade pela execução material das obras, nem pelo exame das propostas de licitação; no entanto, tem o dever de adotar medidas para prevenir e reprimir a má utilização do dinheiro público, aplicando penalidades e demais providências cabíveis, ou ainda exigindo sua aplicação pelos entes responsáveis pela execução material do projeto.

- Quanto ao auxílio-moradia, o Município de Belém informou que vem adotando providências cabíveis para reajuste (fl. 1163).

Oficiada a apresentar estudo técnico orçamentário, a SEHAB/Belém, em junho de 2018, informou que solicitou ao setor de Panejamento o estudo para explicitar a possibilidade de reajuste e eventual impacto no orçamento do Poder Público.

No entanto, até a presente data de, após quase 10 meses, **nenhuma providência concreta foi adotada para reajustar o auxílio-aluguel**, demonstrando de forma evidente a falta de compromisso e respeito da municipalidade com as famílias afetadas com a desocupação gerada pelo Projeto Vila da Barca.

- Quanto à limpeza urbana, em especial no entorno das palafitas, bem como quanto à segurança do local, apesar de o Município informar sobre a realização de mutirão limpeza e

vedação do acesso aos imóveis inacabados, a população informou que o serviço não é regular (fls. 847/848).

Assim, as obras, **além de inacabadas**, estão **abandonadas**, sendo necessário que o Município adote medidas para a preservação do que já foi construído, mediante a promoção da limpeza regular do local e adoção de medidas para vedar o acesso por pessoas não identificadas que possam depredar a construção. Além de medidas de promoção da saúde pública, são providências necessárias para preservação das obras e dos recursos empregados.

Imprescindível também a adoção de medidas para a promoção do saneamento básico e do direito à saúde das famílias que residem nas palafitas. Conforme fotos anexas ao Relatório de Vistoria fls. 695-A/695-E, as famílias que ainda residem nas palafitas moram em péssimas condições e há acúmulo excessivo de lixo no leito do rio. É uma situação inaceitável. **O Município formulou o Projeto Vila da Barca justamente para revitalizar o local e promover o direito à moradia das famílias, sem falar do próprio cuidado com o meio ambiente.**

Além disso, para assegurar o direito à integridade física, o Município deve manter o serviço de revitalização constante nas pontes das palafitas, evitando acidentes.

• O Município, na audiência pública promovida, presentes representantes e moradores da Vila da Barca, afirmou sobre a conclusão de 78 unidades até setembro de 2018. As informações foram ratificadas no Ofício nº 93/2017 – fls. 902/904.

Em relação à 3ª Etapa, informou que apenas 8 unidades foram entregues em 2016, estando pendente de reprogramação junto à CEF com a proposta de redução de metas com a construção de 120 unidades habitacionais. A reprogramação seria aprovada no início de 2018, com prazo de conclusão de 12 meses.

Pois bem, 2 anos se passaram e a situação continua a MESMA! Nenhuma unidade habitacional foi entregue e as obras continuam PARALISADAS. Mais uma vez, os demandados descumprem o cronograma previsto, não havendo notícias sobre a aplicação de penalidades.

É patente a desídia do Município, da CEF e da União em adotar medidas CONCRETAS e SÉRIAS para execução do empreendimento.

O Município, em AUDIÊNCIA PÚBLICA, firmou o compromisso de entrega de, pelo menos, 78 unidades e nada foi realizado após 2 anos! Por outro lado, as famílias aguardam ansiosas o reassentamento, sofrendo danos a sua integridade mental e psíquica ante a conduta dos demandados.

- Após 10 anos de Projeto, a população beneficiária foi surpreendida com proposta do Município de Belém, na audiência pública, formalizada no Memorando nº 128/2018. Segundo os representantes da municipalidade, os moradores poderiam aderir ao Programa Minha Casa Minha Vida, **desistindo** do Programa Habitacional Vila da Barca. Pois bem, a proposta feita pelo Município após tanto transtorno – mais de 10 anos de sofrimento – desrespeita os direitos básicos das famílias, ofende os vínculos comunitários formados e representada **verdadeira remoção forçada da população**.

- Os demandados, com **recursos públicos**, propuseram a revitalização e urbanização da área e, agora, mais de uma década após o início do Projeto e sem maiores explicações, **simplesmente confessam a ausência de interesse em cumpri-lo, apesar da aplicação de recursos públicos em obras inacabadas, ofertando alternativa ofensiva aos beneficiários.**

- O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União solicitaram, na audiência pública, a realização de recadastramento da população a ser reassentada. Além disso, solicitaram a divulgação de relação com a ordem de reassentamento para conhecimento geral e respeito ao direito de informação do cidadão. **O Município, apesar de se comprometer, não adotou nenhuma medida efetiva para observar o dever de transparência e de prestar informações exatas e claras sobre a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas, tampouco sobre a ordem de destinação e reassentamento.**

- A Caixa Econômica Federal apresentou informações sobre os Contratos de repasse às fls. 770/771-944:

Contrato	Empreendimento	Situação Atual	Valor Infraestrutura executado (R\$)	Valor Social executado (R\$)	UH Executadas (quantidade)/	UH a Executar (quantidade)/
					Valor (R\$)	Valor (R\$)
161.152-24	Urbanização VIBA 1	Concluído	R\$ 1.821.896,29	R\$ 27.200,00	252 UH	-----
					R\$ 6.704.997,02	
192.833-02	Urbanização VIBA 2 Fase 1	Em execução	R\$ 1.135.372,12	R\$ 30.790,00	-----	30 UHs
						R\$ 1.214.958,64
192.834-16	Urbanização VIBA 2 Fase 2	Em execução	R\$ 803.592,26	R\$ 31.200,00	-----	30 UHs
						R\$ 828.421,99
192.835-21	Urbanização VIBA 2 Fase 3	Em execução	R\$ 1.218.273,42	R\$ 34.438,09	12 UHs	18 UHs
					R\$ 876.283,25	R\$ 800.776,19
218.745-06	Urbanização VIBA 3	Em execução	R\$ 3.276.401,49	R\$307.581,74	8 UHs	444 UHs
					R\$ 1.669.427,30	R\$ 32.637.050,77

3. Solicitação MPF: Informe o quantitativo total de verbas destinadas ao Projeto;

- Resposta CAIXA: Segue planilha contendo os Valores de Investimento referente a cada contrato:

Contrato	Objeto/ Etapa	Valor de Investimento
192.833-02	Urbanização VIBA 2 Etapa 1	R\$ 10.253.301,13
192.834-16	Urbanização VIBA 2 Etapa 2	R\$ 10.355.719,71
192.835-21	Urbanização VIBA 2 Etapa 3	R\$ 9.941.939,14
218.745-06	Urbanização VIBA 3	R\$ 68.535.157,26

Respeitosamente

Tabela II

Tabela III

A CEF ressaltou, *in verbis*:

Os 04 (quatro) contratos ativos, além de muito atrasados em relação ao cronograma original, encontram-se com as obras paralisadas (sem aferição CAIXA). A CAIXA vem periodicamente realizando reuniões com representantes do Proponente para que sejam tomadas as providências necessárias para a retomada e conclusão das obras, na conformidade da legislação e dos normativos vigentes, sem que no entanto tenha se obtido sucesso até o momento. A falta de providências efetivas do Proponente para retomar e concluir as obras obrigou a CAIXA a promover a abertura de um processo de Tomada de Contas Especiais – TCE para os contratos ativos. Essa situação acarretou a inclusão da Prefeitura de Belém no cadastro de inadimplentes junto ao SIAFI – fl. 770.

Dos dados informados pela CEF, constata-se a paralisação das obras, sendo que uma quantidade considerável de recursos já foram aplicados no empreendimento Vila da Barca.

Nesse contexto, apesar da inércia do Município desde que o processo de execução das obras iniciou, a CEF continuou desbloqueando recursos ao Poder Público Municipal, não adotando medidas para fiscalizar e cobrar a escorreita execução do Projeto.

A mera adoção de providências no sentido de incluir a Prefeitura no cadastro do SIAFI ou de proceder a Tomada de Contas Especial, **não exime a CEF de responsabilidade pelos anos de inércia. Conforme os fatos e documentos juntados, a CEF continuou aprovando reprogramações realizadas pelo Município, bem como aprovando contratações frustradas do Município.**

Por todo o exposto, ante a violação contínua dos direitos básicos e fundamentais das famílias a serem reassentadas, bem como diante da INÉRCIA dos entes gestores do empreendimento, apesar de inúmeras providências extrajudiciais adotadas, não se vê alternativa senão judicializar a situação narrada, para que o Município de Belém, a Caixa Econômica Federal e a União Federal adotem TODAS as medidas URGENTES e NECESSÁRIAS para a entrega de todas as unidades habitacionais previstas.

Ressalte-se que todas as medidas extrajudiciais possíveis foram adotadas, como audiência pública, reuniões internas, expedição de ofícios, inspeções, requisição de documentos e relatórios, entre outras. Ante a deliberada intenção dos demandados de não construir o empreendimento e de se eximir de responsabilidade, resta o ajuizamento da presente Ação Civil Pública para que haja determinações judiciais para o cumprimento das obrigações devidas.

III – DAS PRELIMINARES

3.1. Da competência da Justiça Federal

A competência cível ordinária da Justiça Federal foi disciplinada pelo art. 109 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

(...)

§ 2º. As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Desse modo, tratando-se de demanda proposta pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União em face da União e da Caixa Econômica Federal, empresa pública federal, evidencia-se a clara configuração da competência *ex rationae personae* dos juízes federais para o processamento e julgamento da presente causa.

3.2. Da legitimidade e atribuição do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União

A Constituição Federal de 1988 elencou em seu art. 6º o direito à moradia como um dos direitos sociais a serem garantidos, tutelados e concretizados.

Nesse contexto, o Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. (art. 127, *caput*, da CF/88).

Some-se a isso o fato de que o Ministério Público detém as funções institucionais previstas no artigo 129, III da Carta Magna, quais sejam, a de promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Já à Defensoria Pública incumbe, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, “como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

A Constituição Federal deixa clara a legitimidade do Ministério Público e da Defensoria para atuar em defesa do direito social à moradia, atuação também prevista nas

Leis Complementares nº 75/93 e 80/94, que consignam a possibilidade dessas instituições permanentes promoverem a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses aqui tratados.

Ademais, verifica-se nítido interesse da União, justificado pela aplicação por volta de R\$ 11.205.253,00 em recursos do Orçamento Geral da União no Projeto aqui tratado, além da participação direta da CAIXA na sua execução.

Tais fatos indicam a atribuição do MPF e da DPU para a propositura da presente demanda, especialmente considerando que a União e a CAIXA são rés.

3.3. Da legitimidade passiva da União

Compete à União a implementação de políticas que tenham por fim o combate às desigualdades sociais, com vistas a transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte, dentre outros direitos.

Ao Ministério das Cidades (atualmente incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional), por exemplo, cabe o tratamento de política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Por meio da Caixa Econômica Federal, operadora dos recursos, a União trabalha de forma articulada e solidária com os estados e municípios, além dos movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade.

Segundo dados do site do apontado Ministério¹, “as cidades brasileiras abrigavam, há menos de um século, 10% da população nacional. Atualmente são 82%. Incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Como resultado, 6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas. A evidente prioridade conferida ao transporte individual em detrimento do coletivo tem resultado em cidades congestionadas de tráfego e em prejuízos estimados em centenas de milhões de reais.”

Desse modo, a tarefa de transformar as consequências resultantes dessa realidade, garantindo que cada moradia receba água tratada, coleta de esgoto e de lixo, que cada habitação tenha em seus arredores escolas, comércio, praças e acesso ao transporte público é muito mais efetiva quando os governos federal, estadual e municipal atuam em conjunto, potencializando suas forças, em prol do bem comum.

¹ <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>

Sendo assim, o auxílio e o fomento à implementação do direito à moradia, bem como de uma estrutura de saneamento básico deveriam ser efetivamente levados a termo, eis que, como já referido, é a medida mais eficaz e menos dispendiosa que o administrador público pode adotar para a recuperação de uma área historicamente entregue ao abandono, tal qual a área da Vila da Barca.

Esta é a realidade que embasa o investimento em moradia e saneamento no Brasil, tido hoje como uma prioridade de governo. No entanto, infelizmente, esta prioridade não é levada a sério quando se trata de obras não concluídas, como é o caso dos presentes autos.

A responsabilidade da União no caso é inquestionável, pois o fato de ter celebrado o convênio e vir repassando os recursos para tanto, não é, nem de longe, um *bill* de indenidade para o Ente Federal, mas sim uma **confissão de culpa**, na medida em que os recursos foram dilapidados sem que a obra essencial fosse concluída, tal como inicialmente planejada.

Consigne-se que, ainda que tenham o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União realizado auditoria nas obras, do que resultou a elaboração de relatório que apontou inúmeras irregularidades na execução do projeto, a União descumpriu seus deveres de fiscalização adequada do emprego dos recursos, vulnerando a eficiência e a moralidade que devem pautar a atuação administrativa, na medida em que **permitiu a alteração substancial do projeto**, por meio de termos aditivos que possibilitaram a sua completa transfiguração. Tais alterações fizeram com que nenhum dos contratos de repasse assinados com o Município de Belém tenha atingido efetivamente o seu escopo, uma vez que, até a presente data, apenas as unidades da 1ª Etapa e 20 unidades da 2ª e 3ª Etapas foram entregues aos moradores da Vila da Barca, em precárias condições de qualidade.

Aqui, no entanto, interessa frisar que a União deverá ser responsabilizada por ter repassado recursos ao Município de Belém para a execução do projeto habitacional aprovado pelo Ministério das Cidades, sem que tenha fiscalizado efetivamente o cumprimento da finalidade da destinação dos recursos, permitindo seu repasse sem que as unidades habitacionais da Vila da Barca fossem devidamente concluídas.

Descabe à União, diante de todos esses erros, simplesmente aguardar passivamente a improvável conclusão das obras da Vila da Barca pelo Município, como se o seu “dever” de financiadora tivesse sido cumprido. Deverá assumir sua responsabilidade e responder financeiramente e materialmente pela conclusão da obra.

Conforme informações prestadas pela CEF, metade dos recursos foram desbloqueados para construção das obras em relação à 1ª e 3ª Etapa. No entanto, apenas

DOZE UNIDADES DA SEGUNDA ETAPA E OITO UNIDADES DA TERCEIRA FORAM CONSTRUÍDAS.

Outrossim, conforme será abordado nos próximos tópicos, estão sendo violados na espécie diversos compromissos internacionais firmados pela República Federativa do Brasil. Nesse contexto, a responsabilidade pelo descumprimento de Tratados e Convenções ratificados pelo Brasil poderá ser imputada à União, como representante da República Federativa do Brasil.

André de Carvalho Ramos explica:

(...) o Direito Internacional, que não admite que o Estado justifique o descumprimento de determinada obrigação em nome do respeito a ‘competências internas de entes federados’. O Estado Federal é uno para o Direito Internacional e passível de responsabilização, mesmo quando o fato internacionalmente ilícito seja da atribuição interna de um Estado-membro da Federação. Esse entendimento é parte integrante do Direito dos Tratados e do Direito Internacional costumeiro. (RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 498).

Conforme será explicitado, a situação narrada nesta exordial configura grave **violação sistemática de direitos humanos fundamentais**, constantes da legislação nacional e de compromissos internacionais firmados pelo Estado Brasileiro, bem como omissão de responsabilidade dos entes responsáveis. Dessa forma, eventual judicialização da demanda nas Cortes Internacional e Interamericana poderá gerar a responsabilidade da União em adotar medidas preventivas e reparatorias, além da indenização por danos causados. Justifica-se, assim, o interesse da União na promoção dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana relacionados ao caso.

3.4. Da legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal e do município de Belém

A Caixa Econômica Federal operacionaliza os Programas e Ações do Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), figurando como agente financiador, com a responsabilidade de analisar e aprovar a documentação técnica e jurídica das propostas apresentadas pelo agente proponente, verificar aspectos dos procedimentos licitatórios, aprovar repactuações promovidas, entre outros.

A CEF, em suma, tem a responsabilidade de verificar e fiscalizar se o agente executor está cumprindo o projeto aprovado pelo Ministério das Cidades e, de maneira contínua, repassar os recursos.

Dessa forma, incontestemente a responsabilidade da CEF em razão da omissão do dever de fiscalizar, aplicar penalidades ante os constantes atrasos – muitas vezes injustificados – do Município de Belém. Além do mais, conforme demonstrado, a CEF aprovou as inúmeras repactuações apresentadas pelo Município, sem acompanhar se as obras efetivamente estavam sendo construídas e conservadas.

É visual o estado de abandono do Projeto e do canteiro de obras.

De outra parte, mais cristalina ainda é a responsabilidade do Município de Belém, como agente executor/proponente.

Ao Município incumbia a execução de trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando aspectos de qualidade técnica, prazos e custos. O Município de Belém deveria acompanhar ativamente a execução das obras, aplicando penalidades cabíveis, com a finalidade evitar os atrasos contínuos, quase previsíveis. Em duas ocasiões, contratos foram prorrogados com empresas que descumpriram o pactuado.

Segundo as últimas informações prestadas pelo Município, 78 unidades seriam entregues ao final de 2018 pela empresa contratada. **Conforme relatório fotográfico juntado, nenhuma unidade foi entregue, não havendo notícias de quais foram as medidas adotadas pelo Município para reverter a situação.**

Portanto, comprovada a responsabilidade da CEF e do Município para responsabilização pelo término das obras, bem como para reparação dos danos sofridos pela comunidade e pelos beneficiários do Projeto.

IV – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. Do direito à moradia

A dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF) e matriz dos direitos e garantias fundamentais, está diretamente vinculada a um **conjunto mínimo de direitos e condições essenciais**, denominado “mínimo essencial” ou “mínimo existencial”.

Nesse sentido, garantir a dignidade da pessoa humana pressupõe a garantia de padrões mínimos e dignos, **viabilizados por meios que assegurem a realização da natureza humana e a convivência social.**

Dito isto, é certo que o direito à moradia compõe o núcleo mínimo de direitos para que o ser humano viva com dignidade:

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 às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de 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 (...). **De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.** Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como em função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada no rol dos direitos da personalidade. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. 2ª tiragem. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010, p. 1025)

Nesse viés, a Constituição Federal de 1988 estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Além disso, o direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Estado

Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. XXV, item 1); no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (art. 11); na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (art. 5); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978 (art. 9); na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1969 (art. 14); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (art. 27); na Declaração sobre Assentamento Humanos de Vancouver de 1976 (Seção 3 e capítulo 2); na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (capítulo 7); e na Agenda Habitat de 1996.

Nesse contexto, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 1992, prevê que:

“Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado 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”.

Nos termos do Pacto, a garantia do direito à moradia não se resume apenas no direito de ter um abrigo, um local físico. Na verdade, a dignidade da pessoa humana está ligada ao direito à moradia **adequada. Para que seja considerada adequada, a moradia compreende um conjunto de condições essenciais.**

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, interpretando o direito à moradia, entende que este **não deve ser interpretado de forma restritiva**, e, para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, **há critérios que devem ser atendidos**. Conforme o Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, configuram elementos da moradia adequada:

- **Segurança da posse;**
- **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura;**
- **Economicidade;**
- **Habitabilidade;**
- **Acessibilidade;**
- **Localização;**

- **Adequação cultural.**

Para ser considerada moradia adequada, deve-se garantir condições como segurança, saneamento básico, ventilação suficiente, infraestrutura básica, localização adequada, água potável, coleta de lixo, iluminação pública, acessibilidade, convivência social e acesso aos espaços comunitários.

No mais, o direito à moradia adequada implica o direito de toda pessoa ter acesso a um lar e comunidade seguros para se desenvolver econômica e socialmente, bem como para preservar sua integridade física, psíquica e moral.

Em contrapartida, o direito à moradia, classificado como direito fundamental de segunda dimensão, exige **prestações positivas do Estado**, por meio de políticas públicas destinadas a amparar e proteger os que não dispõem de recursos próprios para viver de forma digna.

Nesse cenário, consagrando-o como direito social, a Constituição Federal norteia e vincula a atividade estatal, **a qual deve atuar ativamente para concretizar e prestar condições mínimas para fruição desses direitos**. Assim, o direito à moradia se efetiva mediante ações do Poder Público e da sociedade, no âmbito da política urbana definida no art. 182, da CF; e que tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Dentre as funções da cidade, a doutrina aponta a concretização do direito à moradia.

A Constituição impõe dever de atuação, uma vez que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF).

Além disso, os compromissos que constam nos Tratados e Convenções Internacionais têm natureza vinculante e geram obrigações aos países signatários, **acarretando responsabilidade internacional do Estado no caso de descumprimento dos compromissos assumidos.**

Nos termos do artigo 2º, item 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais determina que:

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

O Estado Brasileiro, como signatário de Convenções que consagram o direito à moradia adequada, tem a **obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade e garantia desse direito fundamental.**

Segundo o Comentário Geral nº 4 do Comitê, os Estados Partes devem adotar todas as medidas necessárias para garantir o exercício do direito à moradia digna e adequada, ainda que os instrumentos utilizados variem em decorrência da peculiaridade de cada Estado.

Pois bem, conforme se observa dos fatos relatados, os demandados vêm, de forma **contínua**, violando o direito básico de moradia das famílias que moram e moravam na área da Vila da Barca.

Após mais de uma década do lançamento de Projeto, **o Estado não adotou medidas efetivas para a concretização do direito à moradia, com todos os seus desdobramentos. Além disso, os demandados se eximem da responsabilidade de concluir o empreendimento habitacional.**

Não podemos esquecer também da situação de abandono das famílias que residem nas palafitas, as quais vivem sem condições mínimas de moradia e saneamento básico.

Além do mais, em relação às famílias que saíram das unidades e aguardam destinação, o Estado não promove o reajuste do auxílio-moradia, sendo difícil que os afetados consigam providenciar moradia provisória digna enquanto aguardam a conclusão do empreendimento ante a defasagem do valor do benefício.

Em suma, a inércia patente dos demandados é capaz de gerar, além de responsabilização pelas instâncias estatais, responsabilidade internacional do Estado por descumprimento do dever de agir na promoção dos direitos humanos consagrados em Convenções e Tratados ratificados pelo Brasil.

4.2. Do direito à convivência familiar e comunitária e da remoção forçada

Como se não bastassem todos os transtornos infligidos às famílias, o Município de Belém anuncia a possibilidade das famílias migrarem para o Programa Minha Casa Minha Vida, com a finalidade de serem alocados em empreendimentos financiados com recursos do Programa, desistindo da unidade habitacional acordada no bojo do Projeto Vila da Barca. Destaque-se que os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida ofertados à comunidade são distantes da área da Vila da Barca e do centro de Belém, sendo localizados em bairros como Pratinha e na região metropolitana, bem como em **MOSQUEIRO – cidade distante 70km de Belém.**

Ora, a proposta do Município ofende a dignidade das famílias, a integridade psíquica das pessoas que estão aguardando a tão sonhada moradia adequada e digna após mais de 10 anos. Além disso, a proposta desrespeita os vínculos comunitários, caracteriza o fenômeno chamado de “gentrificação”, configurando verdadeira **remoção forçada** das famílias.

Com efeito, a proteção contra a remoção forçada está incluída entre as condições necessárias para a efetivação do direito à moradia adequada. Deve-se assegurar a restituição da moradia, da terra e da propriedade.

Conforme o Comentário Geral nº 7 sobre Direito à Moradia Adequada e Despejos Forçados, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a remoção forçada pode ser definida como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de soluções apropriadas.

A remoção forçada pode ser causada por obras de infraestrutura como barragens, obras viárias e projetos industriais, **bem como em razão de urbanização de favelas, como é o caso tratado nesta exordial.**

Ressalte-se que não apenas a remoção e despejos forçados são considerados ilegais quando realizados com o uso de força física ou violência, mas também são ilegítimas as “pacíficas”, quando realizadas sem as precauções adequadas.

A análise da necessidade e da adequação de um projeto de infraestrutura e urbanização deve ser feita de forma transparente, com espaço para a apresentação de propostas alternativas. **Projetos que determinam a remoção sem que os envolvidos tenham previamente a oportunidade de conhecer, participar e, inclusive, propor alternativas que impliquem menor impacto não cumprem com os padrões internacionais e nacionais de direitos humanos.**

É o que ocorre nos autos: as famílias não tem conhecimento sobre os motivos para demora para entrega das unidades do empreendimento habitacional, assim como não são prestadas informações claras e corretas pelo Poder Público sobre quantas unidades habitacionais serão construídas e sobre quem serão os beneficiários.

As famílias estão **praticamente sendo obrigadas** a aceitar unidades habitacionais em áreas longínquas, desistindo do empreendimento Vila da Barca, sem saber, no entanto, se a unidade habitacional efetivamente já existe ou o que acontecerá caso não aceitem a realocação.

A única alternativa possível aventada pelos demandados é a desistência da unidade habitacional, com transferência para empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida. A impressão causada é a de que os demandados simplesmente desistiram de concluir o empreendimento habitacional, mesmo depois da aplicação de mais da metade dos recursos públicos federais já repassados.

Nesse sentido, pergunta-se: O QUE ACONTECERÁ CASO OS HABITANTES NÃO CONCORDEM EM DESISTIR DO EMPREENDIMENTO VILA DA BARCA? AS UNIDADES HABITACIONAIS DO PROJETO SERÃO CONSTRUÍDAS? SERÁ NECESSÁRIO ESPERAR MAIS 10 ANOS PARA SEREM CONSTRUÍDAS MAIS 20 UNIDADES HABITACIONAIS????

Além disso, os demandados ignoram que as famílias **não** querem desistir do empreendimento Vila da Barca, **local em que moravam e mantinham relações sociais, afetivas e comunitárias.**

Para exemplificar, no caso do Portal da Amazônia, empreendimento com situação similar à narrada dos autos, segundo estudo acadêmico feito por docente e discentes da Universidade Federal do Pará, anexado à presente exordial, de 156 moradores entrevistados, apenas 6 cogitam a possibilidade de desistir do empreendimento,

Sob outra perspectiva, o processo de remoção forçada se relaciona também com o processo de “gentrificação”.

O processo de gentrificação corresponde ao conjunto de dois fatores: “(i) um processo de desalojamento de residentes pertencentes ao proletariado, substituídos por grupos oriundos de classes sociais mais altas” e (ii) um processo de reabilitação física destas áreas” (RIBEIRO, Tarcila Fidalgo. *Gentrificação: Aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. In: Revista de Direito ds Cidade, vol. 10, p. 1334-1356).*

Ou seja, com a transformação de espaços públicos, reestruturados urbanística e arquitetonicamente, as comunidades originárias são excluídas, ocorrendo filtragem social, chancelada e promovida pelo Estado.

É o que ocorre no caso da Vila da Barca. Inegável que a área vem passando por um processo de urbanização, com a construção de obras de infraestrutura, inclusive voltadas para o turismo ante a construção da Orla de Belém. O espaço é valorizado também por ser localizado próximo ao centro de Belém, ter vista para o Rio Guamá, havendo muitos Projetos de desenvolvimento para a área.

Curiosamente, as famílias que residiam e residem no local estão sendo excluídas do usufruto das melhorias paralelamente ao processo de urbanização da área!

De outra parte, as desocupações e remoções forçadas podem ser um fator de empobrecimento da população afetada, uma vez que **rompem com a “rede de segurança ou de sobrevivência”, composta pelas relações humanas estabelecidas naquela localidade.** Além de gerar efeitos traumáticos de cunho psicológico, dada a sensação de insegurança gerada pelas remoções, elevações nos custos com o transporte, vez que as pessoas afetadas tendem a ser remanejadas para região mais distantes do centro (como os demandados planejam fazer). **Assim,**

além de caracterizar remoção forçada, a proposta do Município viola o direito à convivência comunitária, bem como o direito ao sentimento de pertencimento social.

Nos termos do dicionário de direitos humanos da Escola Superior do Ministério Público da União:

A sensação de pertencimento significa que precisamos nos sentir como pertencentes a tal lugar e ao mesmo tempo sentir que esse tal lugar nos pertence, e que acreditamos que podemos interferir, e mais do que tudo, que vale a pena interferir na rotina e nos rumos desse tal lugar (disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Pertencimento>>).

O sentimento de pertencimento social é construído por meio da convivência do indivíduo com os demais membros da comunidade na qual está inserido, dando origem a vínculos de afeto, amizade e vizinhança, os quais proporcionam interação social necessária a todo ser humano, bem como geram sensação de segurança.

Assim, os demandados ignoram os vínculos comunitários formados entre os moradores da Vila da Barca, em razão da demora em promover o reassentamento e, principalmente, pela proposta de remanejar as famílias para áreas distantes.

4.3. Do direito à saúde e ao saneamento básico

A saúde está consagrada na Constituição como um dos direitos fundamentais da coletividade. Vejamos disposição constitucional a respeito:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Explícito na CF/88 está, portanto, o direito de todos à saúde e o absoluto dever de garanti-la ao cidadão. A CF/88 ainda demonstra o grau de importância dos serviços de saúde na atuação do poder público.

Art. 197 - São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado;

O direito à saúde não pode ser entendido apenas como a prestação de auxílio à pessoa doente, e sim como um conjunto de ações, inclusive preventivas, que deve o poder público realizar, a fim de garantir um dos direitos correlatos à vida.

Os direitos da pessoa humana são interdependentes e complementares. Não podemos falar de direito à vida, caso os direitos relativos à moradia, à saúde e ao saneamento básico não forem observados.

Por isso não é sem razão que a CF/88, ao tratar do sistema único de saúde – SUS, determina que ele deve participar de ações de saneamento básico, bem como colaborar com a proteção ao meio ambiente. Nesse sentido:

Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

De forma complementar, a Lei n.º 8.080/90, em afirmação eminentemente técnica, colocou o saneamento básico e a proteção ambiental como premissas da saúde, conforme abaixo transcrito:

Art. 3.º - A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Desse modo, ao tomar medidas concretas de saneamento básico, o poder público cumprirá mandamento constitucional referente à saúde.

Além disso, o saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, conforme dispõe a Lei nº 11.445/2007.

Com efeito, a União e Município, como diretamente responsáveis, tem responsabilidade pelo cumprimento das disposições constitucionais legais e constitucionais sobre saúde, saneamento básico e proteção do meio ambiente.

A ação integrada entre estes federais, estaduais e municipais é fundamental para a solução dos problemas de saneamento. No entanto, no presente caso, tristemente o que se constata é a desarticulação, cada ente buscando afastar de si a responsabilidade pela conclusão da obra.

Art. 21 - Compete à União:

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

” Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Pois bem, conforme documentos juntados à exordial, bem como relatório fotográfico (fls. 695-A/695-E), é patente a violação aos direitos básicos de saúde e saneamento básico da população que continua residindo na Vila da Barca. Na área do entorno das palafitas, há lixo e entulho, o qual polui também o meio ambiente e os recursos hídricos.

Sendo patente a inefetividade das tratativas extrajudiciais, somente a decisão judicial poderá restaurar o direito à saúde e ao meio ambiente e retirar mais esta obra do catálogo de obras não concluídas e abandonadas, que envergonha o Brasil.

4.4. Da responsabilidade objetiva e solidária dos demandados

O Projeto Vila da Barca foi concebido como projeto urbanístico, formulado pelo Município de Belém, em parceria com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal.

Nesse contexto, firmaram-se 5 contratos, no âmbito do Programa PPI Favelas Urbanização de Assentamentos Precários e Habitações. Desse modo, o Ministério das Cidades destinou verbas da União para financiamento das obras, cabendo-lhe acompanhar o resultado e a execução das ações, com vistas a fiscalizar a forma de utilização do dinheiro público federal.

A partir da omissão do dever de fiscalização, de aplicar penalidades no caso de descumprimento do Projeto aprovado, a União assume responsabilidade pelos atrasos da entrega das unidades, bem como pela violação aos direitos básicos da comunidade atingida.

Além disso, conforme abordado no Tópico “Legitimidade”, no caso de responsabilização internacional, a União figurará no polo passivo, como representante da República Federativa do Brasil, não podendo invocar causas referentes à omissão do Município ou da CEF para se eximir da responsabilidade como tenta fazer no presente caso.

A CEF, como abordado, atua como agente fiscalizador, devendo assumir papel ativo na fiscalização das obras, no cumprimento do pactuado antes de repassar os recursos.

A responsabilidade do Município, como agente executor/proponente, é patente ante a omissão na fiscalização da execução das obras pelas empresas contratadas, bem como omissão em aplicar penalidades cabíveis.

Nessa conjuntura, é evidente que os demandados têm **a obrigação solidária, de natureza objetiva, de assegurar a correta execução do empreendimento e assegurar a integridade psíquica das pessoas, que sofrem há mais de 10 anos com a desocupação da área da Vila da Barca. Há ainda a responsabilidade de agir e evitar a tragédia de desperdício de dinheiro público.** Ressalte-se que já foram empregados mais de R\$ 11 milhões nas Etapas do Projeto Habitacional.

Com feito, nos termos dos Contratos de repasse firmados (fls. 789/841), é da responsabilidade da contratante (União Federal, por meio do extinto Ministério das Cidades, representada pela CEF):

- a) manter o acompanhamento da execução do empreendimento, bem como atestar a aquisição dos bens pelo CONTRATADO, constantes do projeto previsto no Plano de Trabalho (...) - fl. 789.**

No caso, houve claro descumprimento do dever de fiscalização e de atuação para impedir atrasos na execução das obras pelo Contratado – Município de Belém.

Importa destacar que a responsabilidade do Estado, inclusive por omissão, é objetiva quando o Poder Público ostente dever legal específico de agir para impedir o evento danoso. No caso, com a assinatura de Projetos e compromissos, os demandados assumiram obrigação específica de atuação, que, sendo descumprida, gera responsabilidade independente de prova da culpa na conduta administrativa.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Diante de tal indefinição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência – quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo – surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa, consoante os seguintes precedentes:

[...]

Deveras, é fundamental ressaltar que, não obstante o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal. Entendimento em sentido contrário significaria a adoção da teoria do risco integral, repudiada pela Constituição Federal, como já mencionado acima.” (g.n.) (RE 841526, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 30/03/2016, Repercussão geral)

A solidariedade advém do fato de que os três demandados estão envolvidos e são responsáveis pela escorregada execução do empreendimento.

Confira-se o art. 23, IX da Constituição, segundo o qual é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais”. Do mesmo modo, o art. 3º, III do Estatuto das Cidades afirma competir à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana, “promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias”.

A observância dos direitos fundamentais envolvidos no caso depende de estreita cooperação entre os demandados, os quais, segundo suas competências, devem adotar medidas efetivas para construir as unidades habitacionais, fornecer informações claras e corretas, fiscalizar a construção das unidades, com a finalidade de evitar atrasos.

4.5. Do direito aos danos morais individuais e coletivos

4.5.1. Dos danos morais coletivos

O dano moral coletivo constitui lesão a valores coletivos da comunidade, como consequência de comportamento antijurídico do agente. A Lei n. 7.347/85, em seu art. 1º, enuncia:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...] IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.”

Ressalte-se, ainda, que o Código de Defesa do Consumidor, integrante do microsistema do direito coletivo, prevê expressamente a responsabilização pelo dano moral coletivo, assegurando o acesso ao Poder Judiciário com vistas à efetiva reparação das lesões perpetradas, sem prejuízo da inversão do ônus da prova em favor dos consumidores lesados:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;”

Quanto ao dano moral coletivo, ensina Carlos Alberto Bittar:

“[...] é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao ato de que o patrimônio valorativo de uma **certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi** agredido de maneira absoluta injustificável do ponto de vista jurídico: quer isto dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação” (BITTAR, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro, Revista do Direito do Consumidor, v.12).

Para a configuração do dano moral coletivo é imprescindível a caracterização de determinada conduta ilícita do autor, ensejadora de significativa e intolerável lesão a valores extrapatrimoniais de certa coletividade.

O dano coletivo, nessa senda, **decorre do próprio fato de os demandados descumprirem os termos do Projeto Habitacional Vila da Barca, apresentado à sociedade como uma forma de promover a urbanização e revitalização da área.**

No caso, a sociedade tem o direito difuso de habitar espaço urbano sadio, bem como possui o direito à utilização racional e adequada dos imóveis urbanos com vistas ao cumprimento da função social, valores violados no caso pelo Poder Público.

Inequivocamente foi violado o direito dos substituídos à urbanização da área e utilização adequada dos imóveis, decorrente de compromisso assumido no momento em que o Município, a União e a CEF empreenderam esforços para formular, financiar e executar o projeto habitacional.

De outra parte, após 10 anos, além da completa paralisação das obras, o Poder Público tampouco tem o mínimo de cuidado com os recursos públicos já empregados. **Conforme documentos constantes no Procedimento Administrativo anexado à exordial, os imóveis inacabados estão com diversas manifestações patológicas, sendo local de depósito de lixo, com deterioração dos materiais empregados; ademais, são constantemente invadidos por pessoas não identificadas.**

Reitere-se: os demandados nem ao menos adotaram medidas para preservar as condições dos recursos empregados. A retomada do Projeto implicará a necessidade de aferir as condições estruturais do que foi construído para assegurar a segurança do local.

Além disso, **houve o rompimento do tecido social existente na comunidade**, eis que parte dela foi atendida pelo reassentamento enquanto outra parte está esquecida e dispersa há mais de dez anos. Assim, **os vínculos comunitários e de vizinhança foram desfeitos**, por longo período, sem que medidas compensatórias tenham sido adotadas.

Ressalte-se que o ordenamento jurídico já contempla o reconhecimento de **que o deslocamento involuntário provoca danos sociais e culturais**, para além dos danos além dos danos econômicos (capítulo IV, item 1, d, do Anexo da Portaria MC 317/2013):

d) viabilizar soluções de acesso à moradia digna e aos meios de reprodução econômicos, culturais e sociais, de forma a restaurar, ou melhorar, as condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas;

A importância dos laços comunitários foi objeto da publicação *Grandes Obras na Amazônia*, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), integrando a fundamentação das propostas do capítulo *Deslocamentos Compulsórios Induzidos por Grandes Obras* e os itens da diretriz nº 30:

Além dos deslocamentos físicos, **também são reconhecidas outras mudanças sociais atreladas a este processo**: deslocamentos econômicos, que ocorrem mesmo que não haja remoção, em decorrência da impossibilidade de acesso pleno aos recursos naturais e meios de reprodução de seu modo de vida; **impactos severos às comunidades parcialmente deslocadas, tanto sobre aquelas que são alvo das remoções, como as que ficam e sofrem formas diferentes de deslocamento com a fragmentação das redes sociais de suporte**; e, por fim, os impactos às comunidades de destino, que passam a viver novas dinâmicas decorrentes da chegada de grandes contingentes de novos moradores.

Além de perdas econômicas e materiais, particulares e coletivas, os deslocamentos e reassentamentos “induzidos por projetos de desenvolvimento” **provocam rupturas no tecido social e danos à saúde física e mental dos atingidos, sendo o empobrecimento multidimensional sua principal consequência**, abarcando a deterioração das condições de vida em razão da perda de fontes de renda, a fragmentação das relações de vizinhança, perdas imateriais e culturais.

30.5. Deve-se garantir às famílias e às comunidades a **manutenção dos laços de parentesco e vizinhança**, oferecendo-lhes, preferencialmente, reassentamentos coletivos e/ ou comunitários.

30.6. É fundamental garantir o acesso a áreas e bens comuns de utilização da população (tais como rios, florestas, áreas de cultivo), bem como àqueles relativos à identidade cultural, material e imaterial (tais como cemitérios, espaços religiosos e de memória) e àqueles para prática de lazer e **de convívio social e comunitário** (tais como praças, campos de futebol e salões comunitários).

Esse tipo de impacto imaterial e difuso tem sido reconhecido nos planos básicos ambientais de projetos públicos que envolvem o deslocamento involuntário de comunidades, como no Programa de Indenização e Relocação da População apresentado pela VALEC no âmbito da Ferrovia Norte-Sul e no Plano de Atendimento à População Atingida do PBA de Belo Monte, que é assim justificado (p. 302):

O Projeto de Reparação, portanto, se fundamenta no reconhecimento que o empreendimento pode impactar valores, laços culturais, costumes, enfim, o modo de vida específico de comunidades e moradores das áreas diretamente atingidas, que possuem uma forte ligação com a terra por sua história de vida e de sua família. A condição do atingido é reconhecida na proposição de reparação do dano material e o dano imaterial, estando o primeiro ligado ao patrimônio e à integridade física das pessoas, e o segundo aos sentimentos e **conjunto de relações e vínculos comprometidos no processo de implantação do empreendimento**.

Dessa forma, ocorrendo lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, sendo necessária a reparação por meio da condenação em danos morais coletivos no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

4.5.2. Dos danos morais individuais

Considera-se dano moral aquele que afeta a vítima como ser humano, lesando um bem integrante de sua personalidade, vida, saúde, integridade psicológica, não atingindo ou diminuindo o seu patrimônio.

Atualmente, a reparação por danos morais possui previsão no art. 5º, V da Constituição da República, nos seguintes termos: *“É assegurado o direito de resposta proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”*.

O requisito que enseja a indenização por danos morais é a violação da ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional) por intermédio de uma ação ou de uma omissão, a qual acarreta lesão de natureza extrapatrimonial. É o que se verifica nos autos.

Conforme já exposto, as famílias acordaram em sair do local, com a promessa de serem reassentadas após a conclusão do Projeto Habitacional. De outra parte, algumas famílias continuam residindo nas palafitas que ainda não foram desocupadas, aguardando ansiosamente a construção das unidades e a conseqüente melhoria na qualidade de vida

Por outro lado, os requeridos, após 10 anos, além de não reassentarem a população, eximem-se da responsabilidade e não fornecem informações concretas sobre a situação do empreendimento.

Todo esse contexto fático demonstra a ocorrência de danos morais individuais a cada família submetida ao transtorno causado pelos demandados ao prolongar indefinidamente a conclusão do Projeto Habitacional, objeto de acordo prévio com as famílias.

Não se trata de mera promessa de reassentamento, mas de verdadeiro compromisso firmado pelos demandados. As famílias aceitaram sair da área com a condição se serem reassentadas, visando à obtenção de condições de moradia mais dignas. E, uma boa parte das famílias aguardam a conclusão do Projeto morando em condições degradantes nas palafitas.

Além disso, em várias ocasiões os entes gestores reafirmaram o compromisso assumido com a implantação do projeto e a assinatura do termo. Para exemplificar, em audiência pública, feita em janeiro de 2018, o Município de Belém e a CEF, ante parte da comunidade – quase 100 pessoas –, reafirmaram que entregariam 78 unidades até o final do ano. Novamente, nada foi construído.

Conforme dados apresentados pela CEF, restam pendentes de construção 78 unidades referentes à 2ª Etapa e 444 unidades habitacionais em relação à 3ª Etapa (Tabela III da presente inicial).

É inegável a falta de respeito dos demandados com os direitos básicos da população, como direito à moradia, à integridade psíquica, à informação, à convivência comunitária, entre outros. São mais de 10 anos de obra, de indefinição, de sofrimento, de compromissos infundados e de abalo à integridade psíquica.

Como regra geral, O STJ pacificou entendimento que o simples atraso na entrega de imóvel não configura, necessariamente, a ocorrência de dano moral, devendo este estar comprovado nos autos, demonstrando-se a gravidade da situação fática

(http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Danos-morais-em-atraso-de-entrega-de-im%C3%B3vel-s%C3%B3-ocorrem-em-situa%C3%A7%C3%B5es-excepcionais)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. MERO ATRASO NA ENTREGA DO IMÓVEL. DANOS MORAIS. DESCABIMENTO. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O mero atraso na entrega do imóvel é incapaz de gerar abalo moral indenizável, sendo necessária fundamentação complementar que demonstre a gravidade da circunstância fática, a ensejar a pretendida indenização. Precedentes. 2. In casu, a decisão atacada deu parcial provimento ao recurso especial da parte ora agravada, para reformar o v. acórdão recorrido, porque fundamentou a ocorrência dos danos morais pelo mero atraso na entrega da obra, sem apresentar fundamentação adicional a justificar a angústia ou abalo psicológico. 3. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt no AREsp: 1376022 DF 2018/0259156-6, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 09/04/2019, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/04/2019)

No entanto, em julgado recente que trata sobre atraso na entrega de unidade habitacional do programa minha casa minha vida à morador de baixa renda, o STJ firmou entendimento que tais condições (empreendimento destinado a famílias de baixa renda e longo período de atraso) são suficientes para comprovar a existência do dano moral, sendo mantida a condenação de indenização no valor de oito mil reais (https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201603079498&dt_publicacao=03/05/2019):

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. CPC/1973. COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. ATRASO NA ENTREGA. PROGRAMA "MINHA CASA, MINHA VIDA". LUCROS CESSANTES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AO ÓBICE DA SÚMULA 284/STF. DANOS MORAIS. OCORRÊNCIA. LONGO ATRASO. EMPREENDIMENTO DESTINADO A FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. JULGADOS DESTA CORTE. REVISÃO DO VALOR ARBITRADO. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. 1. Controvérsia acerca das consequências do atraso na entrega de um imóvel financiado pelo programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. 2. Ausência de impugnação ao óbice da Súmula 284/STF, aplicado no capítulo relativo aos lucros cessantes, o que inviabiliza o conhecimento da insurgência quanto a esse ponto. 3. **Cabimento de indenização por danos morais em virtude do atraso de mais de doze meses, após o período de tolerância, na entrega de imóvel destinado a famílias de baixa renda. Julgados desta Corte Superior sobre cabimento de indenização por danos morais na hipótese de longo período de atraso.** 4. Inviabilidade de se revisar o valor arbitrado a título de indenização por danos morais (R\$ 8.000,00), por não

se tratar de arbitramento em valor exorbitante. Óbice da Súmula 7/STJ. 5. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(STJ - AgInt no REsp **1639991** RO 2016/0307949-8, Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Data de Julgamento: 29/04/2019, T3 – TERCEIRA TURMA)

Por fim, no que tange ao valor arbitrado, verifica-se que este fica em torno de sete a dez mil reais, sendo ressaltado no julgado supracitado que o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) arbitrado pelo Tribunal de origem não destoia dos valores que têm sido arbitrados/mantidos pelo STJ, conforme se verifica no próprios julgados citados no voto do relator, sendo um deles o seguinte:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. 1. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. ATRASO NA ENTREGA DO IMÓVEL. DANO MORAL AFIRMADO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INVERSÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 2. VALOR DA INDENIZAÇÃO. EXORBITÂNCIA NÃO VERIFICADA. REDUÇÃO DO QUANTUM. SÚMULA 7/STJ. 3. RECURSO IMPROVIDO. 1. Consoante asseverado na decisão agravada, as instâncias ordinárias concluíram, após minucioso exame dos elementos de convicção juntados aos autos, não apenas inexistir justificativa plausível para o atraso na obra, como também que as peculiaridades da causa atestavam o dano moral sofrido pela agravada, notadamente diante do longo tempo de atraso e da ausência de indicação de prazo, pelas agravantes, para a entrega do imóvel. Sendo assim, infirmar a compreensão alcançada encontra óbice no enunciado n. 7 da Súmula desta Casa. 2. É cediço o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que "a revisão de indenização por danos morais só é viável em recurso especial quando o valor fixado nas instâncias locais for exorbitante ou ínfimo" (AgRg no AREsp 453.912/MS, Relator o Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 25/8/2014), sob pena de incidência do enunciado n. 7 da Súmula desta Corte, **desproporcionalidade esta que não se constata na hipótese, visto que foi fixada a indenização de R\$ 10.000,00** (dez mil reais) com base nas peculiaridades da espécie. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 780.379/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 19/11/2015)

No processo que deu origem a esse Recurso Especial (TJRS, Nº 1.13.0275621-5, sentença de 30/04/2014), foram constatados dois anos de atraso na entrega de imóvel:

Veja-se que a previsão para a entrega das chaves era para **abril de 2012**, até a data do ajuizamento da presente demanda o empreendimento não havia sido entregue à compradora, nem mesmo a requerida referiu, na contestação, **o prazo esperado para a conclusão da obra – que presume-se esteja em andamento.**

No caso em análise, o tempo transcorrido, tendo havido a remoção provisória de parte das famílias com pagamento de auxílio-aluguel sem atualização monetária, o tempo transcorrido é cinco vezes maior. Por tudo isso, justifica-se indenização pecuniária pelo dano moral no montante de 50 mil reais por família ainda não reassentada.

V – DA TUTELA PROVISÓRIA

O art. 12 da Lei nº 7.347/1985 prevê que “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo”. Já o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) trata da tutela provisória, dividindo-a em tutela de urgência e tutela de evidência (art. 311). Comentando o art. 294 do novel CPC, TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER ensina:

Este dispositivo inaugura o regime jurídico da tutela provisória no NCPC, esclarecendo desde logo no *caput* que o gênero (tutela provisória) pode fundamentar-se em urgência e evidência. Ambas, conquanto provisórias – ou seja, ainda sujeita a modificação após o aprofundamento da cognição – não se confundem.

A tutela de urgência está precipuamente voltada a afastar o *periculum in mora*, serve, portanto, para evitar um prejuízo grave ou irreparável enquanto dura o processo (agravamento do dano ou a frustração integral da provável decisão favorável), ao passo que a tutela de evidência baseia-se exclusivamente no alto grau de probabilidade do direito invocado, concedendo, desde já, aquilo que muito provavelmente virá ao final. (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; et. al. Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015. p. 487)

No presente caso, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União requerem a concessão de tutela provisória de urgência de natureza antecipatória.

O art. 300 do CPC estabelece os requisitos da tutela de urgência:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano** ou o **risco ao resultado útil do processo**.

De início, a probabilidade do direito invocado já foi amplamente demonstrada acima, conforme fundamentação exposta nos itens anteriores.

Por outra via, conforme demonstrado à exaustão, os moradores que foram retirados da área da Vila da Barca com a perspectiva de serem reassentados, bem como os moradores que ainda não foram retirados da área, **têm direito à execução do empreendimento, com vistas a assegurar seus direitos básicos de moradia adequada e dignidade da pessoa humana.**

Após 10 anos de inércia, é patente a necessidade de adoção de medidas urgentes e imprescindíveis para o andamento das obras, bem como para o processo de destinação das unidades a serem construídas.

O não deferimento da medida liminar comprometerá irremediavelmente a efetividade da prestação jurisdicional e a eficácia da ordem jurídica, em face da demora dos ritos inerentes ao procedimento da ação civil pública. **É irrazoável impor aos moradores a espera do provimento**

final, ante os transtornos já causados pelos requeridos, em razão da demora e do descaso com a coisa pública e com os futuros beneficiários.

Além disso, o decurso do tempo irá causar mais deterioração ao que já foi construído. Irreversível, assim, será o prejuízo ao patrimônio público, se o empreendimento se deteriorar por completo, desperdiçando mais de R\$ 11 milhões já empregados. Não é adequado aguardar até a final da instrução do feito para se determinar aos réus que tomem as devidas providência para a conclusão das obras.

Em se aguardando o provável longo trâmite do feito até a sentença, além dos prejuízos irreversíveis à integridade psíquica das famílias e ao meio ambiente, já nada mais existirá a ser completo, exigindo-se a reconstrução integral da obra, em detrimento do bolso de todos os brasileiros afetados por tamanha irresponsabilidade.

Cabe destacar que, nesses mais de 10 anos, como registrado nos autos desta ACP, os autores adotaram diversas medidas para acompanhar e cobrar o andamento das obras e a conclusão/entrega das unidades habitacionais, inclusive obtendo dos réus o compromisso, firmado em Audiência Pública, de que 78 unidades seriam entregues até o final de 2018.

Desse modo, não se pode imputar omissão aos autores, que adotaram medidas extrajudiciais na tentativa de solucionar o conflito, tampouco aos substituídos, que têm mantido pressão e cobrança das autoridades responsáveis pela execução do Projeto, tendo sido incontáveis vezes enganados com promessas não cumpridas.

Assim, quanto às obras, deve-se impor aos requeridos a obrigação de fazer de apresentar, em 60 dias, cronograma para conclusão de todas as unidades habitacionais em prazo não superior a 2 anos, incluindo e especificando o tempo a ser gasto com as fases de licitação, contratação e efetiva execução das obras.

Ressalta-se que o prazo de construção de 2 anos é razoável. Isso porque, conforme documentos juntados, o prazo inicial dos contratos firmados previa que a finalização seria de 22 meses para a conclusão da 3ª Etapa e 4 meses para cada fase da 2ª Etapa. Assim, após 10 anos de inércia, justo impor o prazo de 2 anos para que os entes gestores entreguem TODAS as unidades habitacionais previstas no Projeto Vila da Barca.

Quanto ao direito à informação, deve-se obrigar os requeridos a apresentar, em 40 dias, informações sobre quantas unidades habitacionais estão pendentes de construção no âmbito do Projeto Vila da Barca. Além disso, para que apresentem lista constando quantas famílias serão reassentadas, bem como a **ordem** de reassentamento de cada família.

Necessário também que os demandados juntem cópia de todos os contratos firmados com as empresas contratadas para conclusão do empreendimento, como a DECOL ENGENHARIA e UNI ENGENHARIA, bem como processos de pagamento e boletins de medição.

Para a promoção do direito de moradia digna e adequada, deve-se promover o reajuste do auxílio-aluguel pelo IGPM acumulado desde 2008, índice setorial aplicado aos contratos de locação de imóveis.

Com a finalidade de conservar a estrutura já construída, bem como preservar os recursos públicos federais e municipais já empregados, deve-se obrigar o Município de Belém a promover, em 30 dias, a **vedação do acesso por pessoas não identificadas e a limpeza regular nas obras inacabadas**, visando à conservação da estrutura já construída. Assim, como, em 30 dias, regularizar o serviço de limpeza das áreas no entorno das palafitas e manutenção regular das pontes.

Por fim, para evitar novos atrasos, especificamente a Caixa Econômica Federal e a União devem ser obrigadas a apresentar, em 30 dias, medidas efetivas para coordenar efetivamente a construção do empreendimento, aplicando sanções quando cabíveis. Além disso, mostra-se adequado que **a Caixa Econômica Federal e o Município de Belém apresentem medidas efetivas para fiscalizar o andamento das obras pela construtora a ser contratada, aplicando sanções efetivas em caso de inadimplemento contratual.**

VI – DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO

Na esteira do que prevê o art. 334 do CPC, o Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União manifestam, de pronto, **possuir interesse em buscar uma solução consensual da demanda, mediante a realização de audiência de conciliação a ser designada por este Juízo.**

Requer-se, assim, **a designação de audiência de conciliação, com a devida intimação dos demandados, consignando-se a necessidade de se fazerem presentes representantes com amplos poderes para transigir dentro dos termos da petição inicial, sob pena de inutilidade do ato processual.**

VII – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** requerem:

7.1. a autuação e distribuição da presente Ação Civil Pública, com a apensação do Procedimento Administrativo nº 1.23.000.000234/2015-91 e do PAJ 2017/003-00195;

7.2. a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85;

7.3. a notificação da UNIÃO, da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e do MUNICÍPIO DE BELÉM, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, pronunciar-se sobre a presente ação no prazo de 72h (setenta e duas horas), nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92 c/c art. 1º da Lei nº 9.494/97;

7.4. apresentada manifestação nos termos do item 6.3, *supra*, ou escoado *in albis* o prazo assinalado aos Réus, a concessão da TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA para:

7.4.1. obrigar os Réus, de forma solidária:

7.4.1.1. em 30 dias, a apresentar informações sobre quantas unidades habitacionais ainda estão pendentes de construção;

7.4.1.2. em 60 dias, a apresentar cronograma para conclusão de todas as unidades habitacionais em prazo não superior a 2 anos, incluindo o tempo a ser gasto com as fases de licitação, de contratação e de efetiva execução das obras;

7.4.1.3. em 60 dias, a apresentar lista informando as famílias que serão reassentadas, com indicação da ordem de reassentamento e dos critérios utilizados para defini-la;

7.4.1.4 em 30 dias, apresentar cópia dos contratos firmados com as empresas para execução das obras e processos de pagamento e boletins de medição;

7.4.1.5. em 30 dias, a promover o reajuste do auxílio-aluguel pago aos beneficiários do Projeto, tendo por base o IGPM/FGV acumulado desde 2008;

7.4.1.6. em 30 dias, a promover a efetiva vedação do acesso à área do empreendimento por pessoas não identificadas e/ou não autorizadas, bem como a limpeza regular das obras inacabadas, visando à conservação da estrutura já construída. Além disso, no mesmo prazo, promover a limpeza

regular das áreas no entorno das palafitas, bem como manutenção das pontes;

7.4.1.7. especificamente à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e à UNIÃO, em 30 dias, a apresentar medidas concretas para coordenar efetivamente a construção do empreendimento, aplicando sanções e suspendendo os repasses quando tal se mostrar cabível;

7.4.1.8. especificamente à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e ao MUNICÍPIO DE BELÉM, em 60 dias, a apresentar medidas concretas para fiscalizar efetivamente o andamento das obras pela construtora a ser contratada, aplicando sanções efetivas em caso de inadimplemento contratual;

7.4.2. cominar MULTA DIÁRIA individual a cada um dos Réus, a ser aplicada em caso de descumprimento da decisão liminar, no valor de RS 10.000,00 (DEZ MIL REAIS) por dia e por obrigação desatendida;

7.5. a designação de audiência de conciliação, nos termos do art. 334 do CPC, com a consequente notificação do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, da **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, da **UNIÃO**, da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, com o comparecimento de representantes com poderes efetivos para transigir;**

7.6. a citação da **UNIÃO, da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e do **MUNICÍPIO DE BELÉM**, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, contestar a presente demanda;**

7.7. embora já tenham os autores apresentado **prova pré-constituída dos fatos alegados, a **produção de todas as provas** em direito admitidas, incluindo mas não se restringindo à juntada posterior de documentos, à oitiva de testemunhas, ao depoimento pessoal de agentes públicos integrantes dos Réus, à realização de perícias e até mesmo de inspeções judiciais que se fizerem necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação;**

7.8. a **confirmação/ratificação da tutela provisória de urgência, por sentença definitiva de mérito, **julgando-se procedentes os pedidos** desta Ação Civil Pública para:**

7.8.1. condenar os Réus, de forma **solidária**:

7.8.1.1. a construir todas as unidades habitacionais, finalizando o Projeto Vila da Barca, no prazo de **2 (dois) anos**;

7.8.1.2. a pagar danos morais coletivos no valor R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com recolhimento ao Fundo de Direitos Difusos – FDD;

7.8.1.3. a pagar danos morais individuais no valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada família beneficiária do Projeto ainda não reassentada que se habilitar na fase de execução da presente demanda;

7.8.1.4. a pagar o auxílio-aluguel aos beneficiários do Projeto até a efetiva entrega das unidades habitacionais e a **reajustá-lo** periodicamente de acordo com o IGPM/FGV.

7.8.2. cominar MULTA DIÁRIA individual a cada um dos Réus, a ser aplicada em caso de descumprimento da decisão definitiva, no valor de **R\$ 10.000,00 (DEZ MIL REAIS)** por dia e por obrigação desatendida;

7.8.3. condenar os Réus a **pagar** os **ônus sucumbenciais**.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 99.086.117,10 (noventa e nove milhões, oitenta e seis mil, cento e dezessete reais)**.

Belém, 17 de junho de 2019.

PAULO ROBERTO SAMPAIO
ANCHIETA SANTIAGO
Procurador da República
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

RAPHAEL DE SOUZA LAGE SANTORO
SOARES
Defensor Público Federal

FELIPE DE MOURA PALHA E SILVA
Procurador da República
Procurador Regional dos
Direitos do Cidadão substituto

BEN-HUR DANIEL CUNHA
Defensor Público Federal