



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba
Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

RECOMENDAÇÃO nº 26/2019

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República que subscreve esta recomendação, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especificamente as previstas nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição da República, e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, possuindo a incumbência constitucional de promover a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, adotando, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias no exercício de suas funções constitucionais;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Constituição Federal, art. 129, II);

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”, consoante artigo 129, inciso III, da Constituição Federal e artigo 6º, incisos VII e XX, da Lei Complementar n.75/93;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, 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”, direitos fundamentais indispensáveis à composição do mínimo existencial;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

CONSIDERANDO que cabe à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão o diálogo e interação com órgãos de Estado, organismos nacionais e representantes da sociedade civil, fomentando perante os poderes públicos a proteção e defesa dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos, tais como vida, saúde, educação, assistência social, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros;

CONSIDERANDO que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão atua na promoção, dentre outros, do direito à moradia, direito fundamental protegido pela Constituição Federal da República e por compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, na qualidade de componente indispensável a um padrão de vida digna, ao direito de não discriminação e à cidade inclusiva; e que, ainda, em integração com as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão, bem como com demais órgãos públicos com competência na matéria, atua em prol: do recebimento de denúncias, da prevenção e proteção contra o despejo forçado de populações vulneráveis, da correta implementação dos programas públicos de moradia popular, da informação e participação da população nos processos de remoção¹;

CONSIDERANDO que o direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição da República e pelos Tratados Internacionais e, portanto, constitui-se de características tais quais a universalidade, a indivisibilidade, a inter-relação, a interdependência e a inalienabilidade;

CONSIDERANDO os diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, corroborados em nossa Constituição Federal e na legislação doméstica em matéria de proteção à dignidade da pessoa humana e do direito humano à moradia, dentre os quais se pode citar, a título exemplificativo, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)²;

1 Para maiores informações: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/moradia-adequada/>>

2 O direito à moradia adequada, inegavelmente, está assegurado nas legislações internacionais de proteção aos direitos humanos, tratando-se de rijo instrumento para o compromisso global de garantia e acesso à moradia digna para todas as pessoas do mundo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

CONSIDERANDO que o exercício do direito à moradia deve ser compreendido como o direito de viver em um lugar com segurança, paz e dignidade, observando-se, ainda, a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços e infraestrutura (acesso à educação, saúde, lazer, transporte, energia elétrica, água potável e esgoto, coleta de lixo, sem riscos de desmoração e outras ameaças à vida e à saúde), o custo e localização acessível da moradia, a habitabilidade e a adequação cultural dos padrões habitacionais (Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas³);

CONSIDERANDO que o direito à moradia se efetiva, principalmente, mediante ações do Poder Público e da sociedade, no âmbito da política urbana, cujo objetivo consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CRFB, art. 182, caput);

CONSIDERANDO que o Brasil aderiu a Carta Mundial pelo Direito à Cidade⁴ e que, segundo esse documento, o Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social; sendo, ainda, um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado;

CONSIDERANDO que a Carta Mundial ainda estabelece, em seu artigo 9º, referente ao Direito à Moradia, que as cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos(as) os(as) cidadãos(ãs), devendo estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais;

CONSIDERANDO que a Lei n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, visa regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo “normas

3 O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou vários comentários gerais acerca do direito à moradia adequada. Os Comentários Gerais nº 4, 7 e 16, especificamente, trazem luz às questões Direito à moradia adequada relacionadas com a habitação.

4 Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade possui como exemplos de diretrizes gerais para fins de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; (...) a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (incisos I, II, III, VI, alínea “h”, XIV, do art. 2º, da Lei n. 10.257/2001);

CONSIDERANDO que o **Inquérito Civil n. 1.24.000.001117/2015-16**, instaurado no âmbito desta Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, acompanha desde o ano de 2015 a pretensão da Prefeitura Municipal de João Pessoa – PMJP de realizar obras na localidade conhecida como Porto do Capim;

CONSIDERANDO que no ano de 2014 foi elaborado pelo Centro de Referência em Direitos Humanos, do Departamento de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da Paraíba, relatório denominado "Relatório de Violações aos Direitos Humanos no Processo de Implantação do PAC - Cidades Históricas e PAC - Sanhauá na Comunidade do Porto do Capim", consignando que a comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim há mais de setenta anos mantém-se fiel às referências culturais e às tradições ribeirinhas de sua localidade, bem como que o referido projeto de intervenção por parte da PMJP jamais se preocupou em realizar a consulta popular acerca da realização do empreendimento pretendido;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

CONSIDERANDO que, da forma como vem sendo executada, a realização da obra denominada “Parque Ecológico Sanhauá” na área onde está localizada a comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim, viola o direito da comunidade ser consultada, de forma prévia, livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos, conforme dispõe o artigo 6º da Convenção de número 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT;

CONSIDERANDO o Parecer Técnico Antropológico n. 03/2015, de lavra do Analista Pericial em Antropologia Ivan Soares Farias, analisou o projeto governamental na área, bem como realizou vistoria de campo, e foi conclusivo no tocante à tradicionalidade da comunidade ribeirinha do Porto do Capim, nos seguintes termos: *"Assim, as famílias que constituem a comunidade que ocupa tradicionalmente a região do Porto do Capim e se utilizam de recursos naturais como condição de subsistência para a sua reprodução física, social e econômica, recorrendo a conhecimento herdados por tradição e reproduzido por gerações, devem ser identificadas como tradicionais nos termos do decreto, mais especificamente como pertencentes a uma comunidade ribeirinha"*;

CONSIDERANDO o segundo parecer técnico elaborado pelo Ministério Público Federal, corroborando com a tese de existência da comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim, desta feita pela Analista Pericial em Antropologia Maria Fernanda Paranhos, que assim concluiu: *"A especificidade das características das famílias do Porto do Capim que as vinculam ao seu território, o potencial de transformação sociocultural do projeto de revitalização da área e o direito das famílias de serem ouvidas nos processos que lhes afetam diretamente tornam indispensável garantir que a comunidade seja consultada a respeito do Projeto de Revitalização do Antigo Porto do Capim. Consideramos fundamental que as famílias atingidas, sujeitos habitantes do ambiente afetado e sua consciência de pertencimento ao seu território não sejam invisibilizadas nesse processo. As medidas de intervenção estatal na área devem contemplar o modo da comunidade conceber, habitar, ocupar, vivenciar o seu espaço. As propostas de intervenção deverão ser elaboradas com a participação dos moradores, de modo a contemplar as necessidades do habitar das famílias e proteger o significado cultural e o potencial*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

sociocultural do seu território. É necessário que o projeto construído inclua a maneira e a lógica específica da comunidade se apropriar do espaço, minimizando assim os seus impactos negativos e os consequentes conflitos socioambientais”;

CONSIDERANDO o conteúdo do Relatório Social (E-PAJ 2016/034-01896), elaborado pela Defensoria Pública da União, que atesta o início de intervenção da PMJP na área onde está situada a comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim, inclusive, narrando diversas irregularidades e violações ao postulado da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERANDO, conforme o mencionado Relatório Social, as informações trazidas por integrantes da comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim no sentido de que agentes da PMJP têm pressionado psicologicamente os moradores para aceitarem alternativas de moradias distante do local tradicionalmente ocupado, o que, em princípio, viola o modo de criar, fazer e viver (art. 216, II, da Constituição Federal) da comunidade ribeirinha do Porto do Capim;

CONSIDERANDO que a implantação da obra denominada “Parque Ecológico Sanhauá” ocorre em grande parte em área de terrenos de marinha, às margens do Rio Sanhauá, que sofre influência das marés, ou seja, de propriedade da área da União, a quem compete resguardar a preservação ambiental de suas áreas, sendo recomendável que possível cessão da área para construção de obra de grande impacto, apenas seja deferida quando da realização do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que considere a existência de comunidade tradicional ribeirinha na localidade, em atendimento ao previsto no art. 224, inciso IV, da CRFB;

CONSIDERANDO que a Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, prevê no § 1º do Art. 4º que “*Na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo*”, bem como no § 4º do Art. 11 da mesma lei consta que “*Constitui obrigação do Poder Público federal, estadual e municipal, observada a legislação específica vigente, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim”;

CONSIDERANDO que a Prefeitura Municipal de João Pessoa enviou o Ofício n. 1215/2019 - PGM, datado de 25.6.2019, informando o início das obras de intervenção na comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim, especificamente, na área conhecida como "Vila Nassau", em projeto intitulado como "Parque Ecológico Sanhauá", reconhecendo que as áreas objeto das intervenções são, em sua grande maioria, áreas públicas, de propriedade da União, **cedidas ao Município de João Pessoa** para implantação do projeto de revitalização do Centro Histórico e que se tratam de áreas em grande parte de áreas de proteção ambiental de diversas construções além de não serem regularizadas ainda estariam em áreas de risco;

CONSIDERANDO o teor do Ofício nº 51980/2019/COGES-SPU-PB/MP, de 9.7.2019, referente ao conteúdo do Processo Administrativo da SPU/PB de nº 04931.200420/2015-29, que tramita na Superintendência de Patrimônio da União na Paraíba – SPU/PB, instaurado a partir de requerimento de cessão de uso de uma área da União de 16.2687ha, localizada às margens do Rio Sanhauá, no bairro do Varadouro, neste município, por parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa – Secretaria de Planejamento, área objeto da obra intitulada “Parque Ecológico Sanhauá”, cuja conclusão é nos seguintes termos: **“Desse modo, ressaltamos que não há instrumento de destinação formalizado pela União sobre essa área, estando a participação da SPU/PB no processo de discussão dos projetos voltados a revitalização do Porto do Capim restrita à atuação que tem tido dentro do grupo de trabalho criado pelo MPF para tanto”;**

CONSIDERANDO o teor adicional do Ofício nº 51980/2019/COGES-SPU-PB/MP, de 9.7.2019, referente aos conteúdos dos Processos Administrativos da SPU/PB de nºs 04931.001471/2013-16 e 04931.201346/2015-68, que tratam do pedido de cessão, por parte da Prefeitura Municipal de João Pessoa, de imóvel situado na Praça XV de Novembro, nº 505 (denominado Antiga Fábrica de Gelo), nas proximidades da área em discussão, informa que o imóvel medindo 1.742,40m² e benfeitorias de 370,00m², que apesar de possuir pendências de regularização para que seja efetivamente incorporado ao Patrimônio da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

União, é tratado como área de interesse da Prefeitura Municipal de João Pessoa para implantação do “Projeto de Revitalização do Porto do Capim”, e que o referido imóvel encontra-se em discussão judicial em Ação de Reintegração de Posse movida pela União contra ocupantes possivelmente irregulares;

CONSIDERANDO o Enunciado do Acórdão 2824/2009-Plenário do Tribunal de Contas da União que diz: “*Previamente à celebração de contratos de repasse, o concedente deve exigir projeto técnico da obra e comprovantes de propriedade do imóvel onde será executada, realizando a análise técnica das propostas*” e assim conclui: “*determinar à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que: 9.1.1. exija, previamente à celebração dos contratos de repasse, a apresentação, pelo ente beneficiário, do projeto técnico da obra e do comprovante da titularidade da área de intervenção, assim como as prévias análise e aprovação dos setores técnicos competentes, restringindo a utilização da exceção prevista no item 17.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades somente aos casos em que for expressamente justificada a necessidade de formalização da transferência voluntária sem os referidos documentos, em atenção aos princípios da legalidade, motivação e eficiência*”;

CONSIDERANDO o Enunciado do Acórdão 3213/2014-Plenário do Tribunal de Contas da União que diz: “*A regularização da situação fundiária das áreas em que serão realizadas obras públicas deve ser providenciada com antecedência pelas entidades com as quais a União pactua a execução de plano de trabalho de forma descentralizada*”;

CONSIDERANDO que a aplicação de recursos federais pela Prefeitura Municipal de João Pessoa em obra realizada em terreno cuja propriedade, posse ou concessão não pertence ou foi autorizada ao Município de João Pessoa pode acarretar ato de improbidade administrativa, decorrente da malversação de recursos públicos e/ou paralisação da obra, nos termos da Lei 8.429/92;

RESOLVE RECOMENDAR à pessoa jurídica PLANES ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA que se abstenha de iniciar a execução da obra objeto do Contrato



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Avenida Epitácio Pessoa, nº 1.800 - Expedicionários – João Pessoa – Paraíba

Telefones: (83) 3044-6235/3044-6237 – Fax: (83)3044-6239 – e-mail: prpb-prdc@mpf.mp.br

nº 33001/2019, firmado após o procedimento licitatório Concorrência nº 33036/2018, diante da ausência de regularização na concessão da área de propriedade da União ao Município de João Pessoa, até que haja deliberação no âmbito do Inquérito Civil nº 1.24.000.001117/2015-16, com a participação de membros do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, da Defensoria Pública do Estado da Paraíba e de representantes da PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa, da SPU - Superintendência de Patrimônio da União, da Caixa Econômica Federal, do IPHAEP - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estado da Paraíba, do IPHAN - do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e da comunidade tradicional ribeirinha do Porto do Capim.

Na forma do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, fixa-se o prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento, para informar as medidas adotadas para o cumprimento do disposto nesta Recomendação ou as razões para o seu não acatamento.

Por oportuno, informa-se que o não acatamento da presente recomendação poderá dar ensejo ao ajuizamento de ações civis públicas, inclusive, por ato de improbidade administrativa.

João Pessoa, PB, 17 de julho de 2019.

JOSÉ GUILHERME FERRAZ DA COSTA
Procurador da República
Em substituição ao 1º Ofício