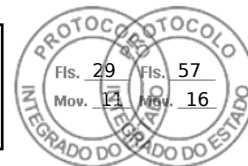




ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público

Parecer nº 005/2021-PGE
Despacho nº 241/2021-PGE
Publicação em Diário Oficial
Edição nº 10.905 de 31/03/2021



PROTOCOLO N° 17.337.203-5

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER/PR

ASSUNTO: CONSULTA A RESPEITO DA APLICABILIDADE DAS NORMAS ORIUNDAS DE AGENTE FINANCIADOR EXTERNO E OS RESPECTIVOS IMPACTOS QUE PODEM OCASIONAR SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE DESAPROPRIAÇÃO, REINTEGRAÇÃO DE POSSE, REASSENTAMENTO E/OU REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO 4.299/OC-BR. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)

PARECER N.º 005/2021-PGE

PARECER N° /2021 – GPT-8/PGE-PR

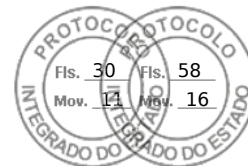
Ementa: CONTRATO DE EMPRÉSTIMO 4.299/OC-BR. OP-710. BID. ESTADO DO PARANÁ. DEVER DE REASSENTAMENTO. COMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ.

I – Do Relatório

1. Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), por meio de sua Diretoria Geral (cf. fls 02/18 e 24), requisitando, em síntese, a orientação de como proceder diante de aparente conflito entre o ordenamento jurídico pátrio e os dispositivos contidos no Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, celebrado entre o Estado



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



do Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), notadamente na Política Operacional de número 710 (OP-710).

2. Com efeito, o BID, por meio do aludido contrato, comprometeu-se ao “*financiamento do Programa Estratégico de Infraestrutura e Logística de Transportes do Paraná*” (cf. fl. 08), exigindo, contudo, a obediência às políticas do Banco, dentre as quais desponta a mencionada OP-710.

3. Conforme consignado na bem lançada Informação de número 10/21, do Procurador Jurídico atuante junto ao DER, (...) “*a Política Operacional 710 (doravante “OP-710”) (...) dispõe acerca da obrigatoriedade do empreendedor de compensar as famílias socioeconomicamente vulneráveis, sendo vedado o mero despejo dos afetados pelas obras.*”. (cf. fl. 04).

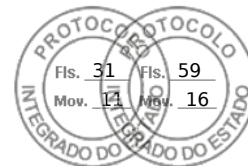
4. Tal obrigação imposta pelo BID ganharia relevo no contexto das faixas de domínio, justamente o objeto da presente consulta, pois não raro elas são ocupadas por pessoas “*(...) que nela possuem sua residência e/ou trabalho, às vezes como posseiros, às vezes dispendo até mesmo de matrícula.*” (cf. fl. 04). A seguinte pergunta, assim, surge inevitável: sendo necessário a utilização de tais terrenos para as obras, como proceder com relação a essas pessoas?¹

5. Caso a resposta seja no sentido de que o Estado deve reassentar a população, dando cumprimento à OP-710, objetiva a autarquia saber como a situação se resolveria do ponto de vista orçamentário, isto é, se, para fins

¹ Nos termos da Informação da PRP/PGE, da lavra do eminente Procurador do Estado Edivaldo Aparecido de Jesus (Anexo 1), “*A faixa de domínio é a integralidade da superfície onde passa uma estrada ou rodovia, medida por sua extensão e largura, e dentro desse perímetro são instaladas as pistas de rolamento, acostamentos, canteiros e áreas de segurança. Portanto, a faixa de domínio corresponde à superfície terrestre destinada à implantação da malha asfáltica e as obras adjacentes, enfim, tudo que compõe uma rodovia em sua extensão e largura. Por isso, não resta a menor dúvida que a faixa de domínio (estrada) é bem de uso comum do povo (...).*”



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



orçamentários, eventuais despesas de reassentamento poderiam ou não ser enquadradas na categoria de desapropriação.

6. Em suma, o DER almeja saber da Procuradoria Geral do Estado o seguinte:

“1) Com base nas informações prestadas, é possível realizar o reassentamento ou a compensação financeira aos vulneráveis afetados pelas obras inseridas no Programa, em observância a OP-710, sejam eles detentores de título registral ou sejam eles posseiros?;

2) Sendo positiva a resposta acima, o pagamento pode ocorrer por meio de recursos de aporte local do Estado, pela via administrativa? Sendo negativa a resposta acima, poderia haver responsabilização de agente público por descumprimento de contrato firmado pelo Governador?;

3) É possível aplicar Termo de Opção aos afetados pelas obras inseridas no Programa, oferecendo compensação financeira ou reassentamento, nos moldes praticados pelo DNIT?;

4) Tendo em vista a impossibilidade de imposição de custos por ato do Estado para a população socioeconômica vulnerável afetada pelas obras prevista na OP-710, pode o Estado arcar com os custos de regularização da matrícula das áreas remanescentes dos expropriados vulneráveis?;

5) Como se deve proceder nos casos em que, não caracterizada a vulnerabilidade, haja indeferimento da reintegração de posse, em sede liminar ou sentença de mérito, com risco de paralisação de obra por ausência de liberação das áreas?;

6) Tendo em vista o objetivo de formular uma diretriz geral para condução do tema, abre-se espaço para a Procuradoria-Geral do Estado desenvolver outras considerações que julgar pertinentes, se for o caso.” (cf. fls. 17/18).”



7. A Consulta é acompanhada pelos seguintes anexos: a) Protocolo de número 16.658.517-1, no bojo do qual a Procuradoria do Patrimônio, analisando situação semelhante à que ora se enfrenta, apresentou a substancial Informação de fls. 19/42, da lavra do eminente Procurador do Estado Edivaldo Aparecido de Jesus (Anexo 1); b) a OP- 710 (Anexo 2); c) o Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, celebrado pelo Estado do Paraná e o BID (Anexo 3); d) Instrução de Serviço de número 03/2019/DG/DNIT, a qual estabelece, no âmbito federal, diretrizes básicas para os programas de remoção e reassentamento (Anexo 4); e) Instrução de Serviço 18/2013/DNIT, que regulamentava, no âmbito da União, a situação de reassentamento anteriormente à Instrução 03/19 (Anexo 5); e f) respeitável decisão judicial indeferindo a liminar de reintegração pleiteada pelo Estado do Paraná, Processo 0007628-36.2020.8.16.019 (Anexo 6).

8. Deixa-se de elencar a totalidade dos documentos que instruem o protocolado, fls. 01/27, sendo certo que eles serão mencionados, se e quando necessário, no decorrer da manifestação que segue abaixo.

9. É o Relatório.

II. – Da Manifestação

II. a – Da Delimitação do Tema

10. Reduzida a questão ora analisada à sua essência, trata-se, em síntese, de estabelecer a obrigatoriedade ou não de cumprimento, por parte do Estado do Paraná, da OP-710.



11. Ressalte-se desde já que não é objeto da presente análise a validade do Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, celebrado pelo Estado do Paraná junto ao BID, o que inclui, evidentemente, análise a respeito do cumprimento do comando constitucional, por força do qual compete privativamente ao Senado Federal “*autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*” (art. 52, V, da Constituição Federal).

12. Também não será objeto de apreciação questões paralelas que extravasem a competência deste Grupo Permanente de Trabalho (“Domínio Público”). Assim, eventuais indagações de natureza orçamentária, como a possibilidade de se fazer frente a despesas de reassentamento com base em rubricas orçamentárias genéricas, deverão ser submetidas ao Grupo Permanente de Trabalho intitulado “Orçamentos e Finanças” (art. 2º, V, da Resolução de número 186/2018, da PGE).

13. Na mesma linha, eventual análise de projeto de lei a ser proposto, em decorrência de encaminhamentos contidos na presente manifestação, deverá ser enfrentada pelo Grupo de Trabalho pertinente, nomeadamente o de “Análise e Proposição Legislativa” (art. 2º, II, da Resolução de número 186/2018, da PGE).

14. Em suma, a análise ora empreendida é realizada em caráter genérico, abstrato, presumindo-se a veracidade e a legitimidade de todos os atos administrativos que lhe digam respeito.

II.b – Da Natureza Jurídica do Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR



15. Conforme se disse, o Estado do Paraná celebrou junto ao BID o Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, cujo objeto consiste em “ (...) *empréstimo ao Mutuário para contribuir ao financiamento e execução do Programa Estratégico de Infraestrutura e Logística de Transportes do Paraná (...).*” (Cláusula 1.01).

16. Nos termos da Cláusula 3.02, “ii”, os recursos do empréstimo somente poderão ser utilizados para pagar despesas “*que sejam efetuadas de acordo com as disposições deste Contrato e as políticas do Banco*”.

17. Mais adiante, na Cláusula 4.01, “b”, dispõe o contrato que “*O Banco poderá reconhecer, como parte dos recursos da Contrapartida Local, despesas que (...) sejam efetuadas de acordo com as disposições deste Contrato e com as políticas do Banco.*”

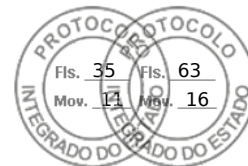
18. Ou seja, em linhas gerais, o que se pode afirmar é que o contrato contempla, de um lado, recursos provenientes diretamente do BID e, de outro, dinheiro a ser despendido a título de “Contrapartida Local”, a qual consiste nos (...) “*recursos adicionais aos financiados pelo Banco, que sejam necessários para a completa e ininterrupta execução do Projeto.*” (item 09 das “Definições”)².

19. Conforme consignado na Informação do DER, por ocasião da celebração do contrato, fez-se um quadro, “*prevendo que somente recursos de*

² No ponto, veja-se que o Decreto Estadual de número 7.159/17, no seu art. 2º, preceitua que “*Os recursos financeiros necessários para a implementação do Programa Estratégico de Infraestrutura e Logística de Transportes do Paraná serão advindos de parte do Acordo de Empréstimo a ser celebrado entre o Estado de Paraná e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e parte de contrapartida local, cujos recursos serão alocados nas Leis Orçamentárias Anuais do Estado do Paraná para os exercícios de 2017 a 2022, nas Unidades Orçamentárias específicas para o Programa no DER e na SEIL.*” (destacou-se e grifou-se).



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



contrapartida local seriam destinados para a compensação ambiental e desapropriações. Portanto, as compensações aos socioeconomicamente vulneráveis descritas acima devem ser custeadas diretamente pelo Estado.” (cf. fls. 09/10).

20. Registre-se que a necessidade de compensação e reassentamento fazem parte da OP-710, a qual se integra ao Contrato de Empréstimo, não só por ser uma “Guideline” do BID, isto é, uma orientação geral, como também por remissão das próprias cláusulas contratuais, as quais falam em “política do Banco”, conforme acima consignado.

21. Pois bem. Delineado o quadro fático, é preciso adentrar na discussão propriamente jurídica. Primeiramente, por óbvio, é imprescindível que se defina a natureza jurídica do Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, celebrado junto ao BID, o que se passa a fazer.

22. De plano, há que se afirmar divergência doutrinária a respeito da matéria, a saber: há quem entenda consistirem os contratos de empréstimo com organismos internacionais, como o que ora se analisa, em verdadeiros “Acordos Executivos”, ao passo que outra corrente sustenta a tese de que, na realidade, tratar-se-ia de meros contratos.

23. Com efeito, veja-se que a Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul, em publicação técnica, assinalou expressamente que o contrato de empréstimo com o BID “(...) *tem natureza de acordo executivo e está sujeito à aprovação do Senado*”³.

³ Estudos de Direito PGE RS / Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. – Vol. 1, n. 1 (2012) - Porto Alegre, p. 07. Disponível em <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/11172337-estudos-de-direito-pge-rs-v-2-n-5.pdf>. Consulta em 07/03/20.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



24. A propósito, em que pese o assunto suscitar infundáveis discussões, há um certo consenso de que uma das características do acordo executivo é dar cumprimento a um tratado, que lhe antecedeu, sem a necessidade de intervenção do Legislativo⁴.

25. Por outro lado, Paulo Henrique Gonçalves Portela, analisando a matéria, assinala o seguinte:

*‘No tocante aos atos celebrados entre entidades internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e Estados e municípios brasileiros, pelos quais estes tomam empréstimos, cabe ressaltar que **não se tratam de tratados, e sim de contratos**, ainda que sobre tais instrumentos incidam diversas normas internacionais. Além disso, a celebração de tais contratos depende da União, porque requer que o Brasil faça parte da entidade e que conclua com esta um acordo de garantia, pelo o qual o país assume a obrigação de garantir o pagamento da dívida relativa à operação. A concessão de um financiamento do tipo é ainda acompanhada por vários órgãos federais e deve obedecer aos termos do artigo 52, V, da Constituição Federal, que determina que compete ao Senado Federal ‘autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.’ **(destacou-se e grifou-se)***⁵

26. Acordo executivo ou contrato, pouco importa, a conclusão inelutável é a mesma: o Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR deve ser rigorosamente cumprido, naquilo que não contrariar a Constituição Federal, conforme se demonstrará mais adiante.

⁴ Sobre o assunto, consultar o excelente trabalho de Rodrigo D’Araujo Gabsch, Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo, Brasília, FUNAG, 2010.

⁵ Direito Internacional Público e Privado. Paulo Henrique Gonçalves Portela. Editora JusPodivm, 2015, 7ª ed., p. 97



II.c – Do art. 42, parágrafo quinto, da Lei de número 8.666/93

27. Na análise ora empreendida, imprescindível trazer à discussão o art. 42, parágrafo quinto, da Lei de número 8.666/93, segundo o qual:

*“**Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.**”*
(destacou-se e grifou-se).

28. No âmbito do Estado do Paraná, o art. 3º da Lei de número 15.508/07 preceitua que *“**No procedimento prévio para execução de projetos com recursos de doações, de empréstimos ou de financiamentos oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, é facultada a adoção de normas próprias cuja observância conste, expressamente, como condição do respectivo acordo ou contrato de doação ou empréstimo, observados os princípios constantes do art. 37 da Constituição da República e do art. 27 da Constituição do Estado do Paraná.**”* **(destacou-se e grifou-se).**

29. Assim, **tanto na legislação federal, como na estadual, há dispositivos que preveem, expressamente, a imposição do cumprimento da**



regulamentação de organismos financeiros multilaterais, se tal condição for essencial para o financiamento de determinada obra.

30. No ponto, veja-se a precisa lição de Rafael Wallbach Schwind, aludindo expressamente ao BID:

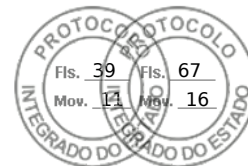
*“É até possível que as normas editadas por um organismo internacional tenham sido precedidas da internalização ao ordenamento nacional de regras contidas em um ato internacional. É o que ocorre, por exemplo, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujo Convênio Constitutivo foi concluído em Washington em 8 de abril de 1959. Depois, foi editado o Decreto Legislativo nº 18, em 7 de dezembro de 1959, tendo sido o Instrumento de Ratificação depositado pelo Brasil junto à Organização dos Estados Americanos em 30 de dezembro de 1959. Assim, o convênio em questão passou a fazer parte da ordem jurídica interna. Entretanto, **as normas editadas pelo BID para a regência de licitações e contratações com recursos financiados pelo Banco não integram propriamente o ordenamento jurídico nacional. Ainda que o Brasil, na qualidade de país quotista do Banco, participe das deliberações e reuniões para a aprovação de tais normas (atualmente, as normas em vigor são de 2011), a sua aplicação não depende da edição de um ato internacional previamente integrado à ordem jurídica brasileira. Para essa situação, aplica-se a segunda parte do §5º do artigo 42 da Lei nº 8.666, ou seja, as regras editadas pelo BID podem ser aplicadas tal como autorizado por esse dispositivo legal, desde que observados os pressupostos nele previstos.**”⁶ (destacou-se e grifou-se).*

31. Discorrendo sobre o referido dispositivo legal, o mestre Marçal Justen Filho assinala que “(...) a obtenção dos recursos de origem estrangeira não autoriza ignorar a ordem jurídica interna, especialmente no tocante a princípios

⁶Aspectos gerais das licitações financiadas por organismos internacionais. In: SCHWIND, Rafael Wallbach. Licitações Internacionais: Participação de Estrangeiros e Licitações Realizadas Com Financiamento Externo. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 121.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



fundamentais consagrados na Constituição (...). Ou seja, a atividade administrativa do Estado continua a submeter-se a princípios fundamentais, mesmo quando envolver a aplicação de recursos provenientes do estrangeiro.”⁷

32. Veja-se que o assunto está bem sedimentado no âmbito do e. Tribunal de Contas da União (TCU), entendendo ele que as normas de organismos internacionais devem, em todo e qualquer caso, respeitar a Constituição Federal. É ler e conferir:

*“O contrato de empréstimo internacional não pode estabelecer regras licitatórias conflitantes com a Constituição Federal, uma vez que **os princípios constitucionais prevalecem sobre as normas dos organismos de financiamento.**”⁸ (destacou-se e grifou-se).*

*“O exposto no art. 42, § 4º, da Lei 8.666/1993 poderá ter sua aplicação afastada, nas concorrências de âmbito internacional realizadas com recursos provenientes de agências oficiais de cooperação estrangeira ou de organismos financeiros multilaterais de que o Brasil seja parte, quando incompatível com as regras estabelecidas por essas entidades, **exceto se tais regras implicarem inobservância de princípios da Constituição Federal brasileira relativos a licitações públicas.**”⁹ (destacou-se e grifou-se).*

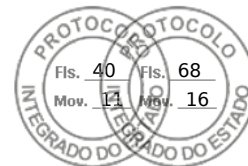
⁷ Nos termos da Informação da PRP/PGE, da lavra do eminente Procurador do Estado Edivaldo Aparecido de Jesus (Anexo 1), “A faixa de domínio é a integralidade da superfície onde passa uma estrada ou rodovia, medida por sua extensão e largura, e dentro desse perímetro são instaladas as pistas de rolamento, acostamentos, canteiros e áreas de segurança. Portanto, a faixa de domínio corresponde à superfície terrestre destinada à implantação da malha asfáltica e as obras adjacentes, enfim, tudo que compõe uma rodovia em sua extensão e largura. Por isso, não resta a menor dúvida que a faixa de domínio (estrada) é bem de uso comum do povo (...).”

⁸ Acórdão 645/2014-Plenário | Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER.

⁹ Acórdão 1866/2015-Plenário | Relator: Ministro JOSÉ MUCIO MONTEIRO



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



33. Na mesma linha, o e. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), por meio da Resolução de número 3.872/95, Relator Conselheiro João Féder, analisou a questão:

*“Consulta. Possibilidade de realização de contratações obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da LF nº 8.666/93, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:1. **Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;**2. Sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e aditadas mediante justificação (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;3. **Não afrontem os princípios de administração pública, entre os quais os contidos no artigo 27, da Constituição Estadual e 37, “ca-put”, da Carta Constitucional Federativa, reafirmados no artigo 3º e parágrafos da Lei nº 8.666/93.**”¹⁰ (**destacou-se e grifou-se**).*

34. A propósito, veja-se relevante julgado do e. Superior Tribunal de Justiça (STJ), **em tudo e por tudo parecido com o presente caso**, envolvendo diretamente o Estado do Paraná, em operação de empréstimo junto ao BID, com a previsão de contrapartida local, isto é, recursos a serem financiados pelo próprio Estado do Paraná:

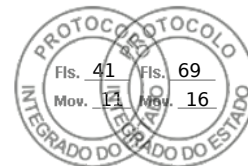
“(…)

4. **Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, não havendo como negar aplicação dos princípios**

¹⁰ Disponível em: <https://revista.tce.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Revista-Digital-do-TCEPR-n%C3%BAmero-18-2017.pdf>. Consulta em 07/03/21.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, Lei 8.666/93. 5. Efeito suspensivo e mérito do agravo de instrumento julgados simultaneamente e improvidos.” (Ag 627.913/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/10/2004, DJ 07/03/2005, p. 221 – destacou-se e grifou-se).

35. A ilustre Ministra Eliana Calmon, em seu voto, consignou que:

“Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro. Por esse motivo, não há como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, Lei 8.666/93. De fato, o próprio art. 42, § 5º, desse estatuto legal assim dispõe: (...). O dispositivo transcrito, apesar de autorizar a dispensa de algumas das regras previstas da lei de licitações, bem como a adoção de outros critérios de julgamento fornecidos pelos organismos financeiros como exigência para a obtenção do financiamento, deixa claro que essas condições não podem conflitar com o princípio do julgamento objetivo, não sendo demais alertar que disso também não pode implicar recusa no cumprimento dos princípios constitucionais previstos no caput do art. 37, da CF/88, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).” (destacou-se e grifou-se).

36. Ora, por tudo o quanto aqui já se expôs, o que se pode concluir é que as normas do BID, aplicáveis ao presente caso, devem passar pelo filtro constitucional, isto é, só poderão ser aplicadas se estiverem em consonância com a Constituição Federal.



37. Há, contudo, uma peculiaridade no caso analisado, qual seja, nos termos do Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, “ (...) **somente recursos de contrapartida local seriam destinados para a compensação ambiental e desapropriações.** Portanto, as compensações aos socioeconomicamente vulneráveis descritas acima devem ser custeadas diretamente pelo Estado.” (cf. fls. 09/10 – **destacou-se e grifou-se**).

38. Dito de outra forma, **as obrigações consignadas na OP-710, no que toca aos ocupantes de faixa de domínio (objeto da presente consulta), devem ser adimplidas com recursos locais, do Estado.**

39. Se assim o é, nos termos do entendimento do e. STJ, acima apresentado, **sobretudo diante do fato de que os recursos a serem despendidos são de origem estadual,** a Constituição Federal deve mais do que nunca ser respeitada, o que inclui, evidentemente, o respeito aos princípios dispostos no caput do art. 37, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

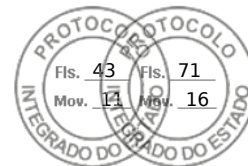
40. É neste contexto que a questão precisa ser analisada. Antes de se analisar especificamente a compatibilidade da OP-710 com a Constituição Federal, é preciso deixar claro que, para a sua execução, no que toca a eventual reassentamento de ocupantes de faixa de domínio, **deve haver, no Estado do Paraná, a existência de regulamentação da matéria,** conforme se passa a demonstrar.

II.d - Da Necessária Regulamentação da Matéria no Estado do Paraná

41. Como se sabe, a Administração está adstrita ao princípio da legalidade. Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles, “*Enquanto na administração particular é*



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”¹¹.

42. É bem verdade que, modernamente, o princípio da legalidade fora reinterpretado, no sentido de se exigir “(...) *submissão da atuação administrativa à lei e ao Direito (art. 2º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999)*”, isto é, “*em vez de simples adequação da atuação administrativa a uma lei específica, exige-se a compatibilidade dessa atuação com o chamado ‘bloco de legalidade’.*”¹². O princípio da legalidade, assim, é abarcado por um conceito mais amplo, denominado princípio da juridicidade.

43. Pois bem. No **presente caso, o que temos a afirmar é que, no Estado do Paraná, a matéria precisa ser regulamentada.** Se, contudo, esta regulamentação deverá ser feita por meio de lei em sentido estrito, ou por meio de um decreto, é matéria que foge da competência desse Grupo Permanente de Trabalho. Sugere-se o encaminhamento desta questão específica para o Grupo pertinente, que é o Grupo Permanente de Análise e Proposição Legislativa (GPT2), nos termos do art. 2º, II, da Resolução de número 186/2018.

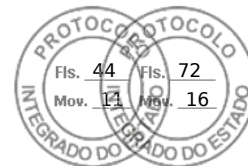
44. Veja-se que a aludida regulamentação é adotada por outros entes federativos, como é o caso da União. Conforme o próprio DER menciona em sua Consulta, a União, por meio do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), editou a Instrução de Serviço de número 03/2019/DG/DNIT, a qual estabelece diretrizes básicas para os programas de remoção e reassentamento.

¹¹ Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p.82.

¹² Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed., São Paulo, Método, 2014, p. 27



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



45. É de se notar que a aludida instrução retira o seu fundamento de validade, dentre outros atos, das “ (...) *Políticas Operacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID concernentes a reassentamentos involuntários (...)*”.

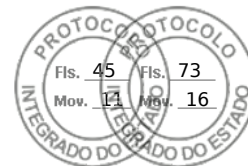
46. Além disso, resta consignado, na parte introdutória da instrução, que “*o reassentamento das populações que ocupam irregularmente faixas de domínio pertencentes à União tem como base a existência de condicionante ambiental específica e a comprovação da vulnerabilidade socioeconômica dos atingidos, zelando assim pelo direito constitucional à moradia e ao trabalho.*”.

47. É, portanto, **indispensável que, no Estado do Paraná, haja regulamentação específica**, não podendo se utilizar dos atos aplicáveis na esfera da União, como, por exemplo, o “*Termo de Opção*”. E isto por um singelo motivo: a todos os entes federativos, como se sabe, é conferida a competência para “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*” (art. 23, IX, da Constituição Federal). Tal competência, evidentemente, abrange a competência legislativa. Assim, como o reassentamento consubstancia o direito à moradia, cada ente deve estabelecer os seus critérios para eventuais programas de reassentamento, não se permitindo, por exemplo, que o Estado se utilize dos critérios da União, sem regulamentação própria. Além disso, por se estar diante de bens públicos estaduais (“faixa de domínio”), a competência para legislar compete, em caráter privativo, ao Estado do Paraná, muito embora se admita a competência da União para legislar, em caráter geral, sobre bens públicos.

48. No âmbito, pois, dessa regulamentação, deverão estar dispostas questões como a possibilidade do Estado, à luz da OP-710, “*(...) arcar com os custos de regularização da matrícula das áreas remanescentes dos expropriados*”.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



vulneráveis.” (cf. fl. 17), o que, inclusive, é uma das indagações da Consulta que ora se responde.

49. Para tal mister, além da remessa da questão para o GPT2, conforme acima consignado, **sugere-se a ativa participação da Unidade de Gestão do Programa (UGP), a qual, nos termos da Cláusula 4.02 do Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR, tem o dever de promover, dentre outras coisas, a interlocução junto ao BID.**

50. Assim, a UGP deve, em parceria com o BID, interpretar corretamente a OP-710, de modo a bem delimitar a regulamentação, deixando claro os critérios para o reassentamento, a eventual participação de outros entes federativos no processo, se será ou não utilizado os mesmos critérios da União (exemplificativamente, a vulnerabilidade socioeconômica e a necessidade de remoção para a obra), dentre outras questões que se mostrarem pertinentes.

51. Por fim, mencione-se que a própria OP-710 traz, em seus dispositivos, a possibilidade de o BID apoiar tecnicamente a elaboração de eventuais projetos de lei. É ler e conferir:

*“Em alguns casos pode ser apropriado apoiar **reformas na legislação e regulamentação local a fim de aperfeiçoar o contexto de consideração das questões de reassentamento.** Em alguns casos, o Banco poderá ser capaz de usar mecanismos de cooperação técnica para examinar e redigir projetos de lei. Isso ajudaria também a evitar os distúrbios, excessos de custo e distorções econômicas causados pelo reassentamento em outros projetos não financiados pelo Banco.” **(destacou-se e grifou-se).***



II.e – Da Natureza Jurídica da OP-710 e de sua Compatibilidade com a Constituição Federal

52. Conforme já dito, será preciso abordar, ainda que brevemente, a natureza jurídica da OP-710, para então analisar a sua compatibilidade com a Constituição Federal.

53. Diga-se logo, sem rodeios: a aludida OP pode ser enquadrada na categoria de “Guideline”, isto é, *“normas, procedimentos, protocolos e/ou linhas de conduta estabelecidas pelas agências oficiais de cooperação estrangeira ou instituições financeiras multilaterais de que o Brasil seja parte, com o objetivo de orientar as contratações públicas patrocinadas, integral ou parcialmente, por elas.”*¹³.

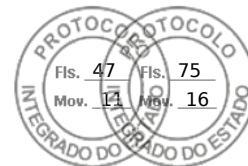
54. Neste sentido, ainda que o Contrato de Empréstimo de número 4.299/OC-BR não mencionasse a aplicabilidade das políticas do Banco, a OP-710 a ele seria aplicada, pois, nos seus termos, ela é aplicável a *“(…) todas as operações financiadas pelo Banco, nos setores público e privado, seja o financiamento canalizado diretamente (como em empréstimos de investimento) ou administrado por intermediários (como em obras múltiplas, programas de crédito por etapas ou multissetoriais).”*.

55. É, pois, preciso analisar a sua compatibilidade com a Constituição Federal, já que, segundo lição de Rosolea Folgosi, *“dentro da chamada 'teoria do monismo moderado', as Guidelines, ainda que com aplicação determinada nos contratos de empréstimos, ainda que fundadas em tratado firmado pelo Brasil*

¹³ COSTA, Renato . Contratação pública patrocinada por organismo multilateral de crédito – Aplicabilidade da norma internacional frente à nacional. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, ano 18, n. 44, p. 221.



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



(Bretton Woods), **dependem, para sua validade, de sua consonância com os princípios e normas constitucionais.**¹⁴ (destacou-se e grifou-se).

56. No ponto, irreparável a conclusão da douta Informação proferida pelo Procurador do Estado Edivaldo Aparecido de Jesus (Anexo 1), na qual se consignou que, em casos de obras financiadas com recursos do BID, há que se observar a "(...) *política mitigatória de danos, devendo-se ter em consideração as diversas diretrizes da Política Operativa 'OP-710' (...)*". Isto porque a aludida OP está em conformidade com a Constituição Federal, no que toca à proteção ao direito à moradia, consagrado, como se sabe, no caput do art. 6^o¹⁵.

57. Neste sentido, veja-se que a própria OP-710 dispõe que o seu objetivo "(...) *é minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área de influência do projeto, evitando ou minimizando a necessidade de deslocamento físico, assegurando que, quando as pessoas forem deslocadas, sejam tratadas equitativamente e, sempre que possível, possam compartilhar dos benefícios do projeto que requer o seu reassentamento.*".

58. A conclusão, pois, é que a **OP-710 deve ser cumprida, nos seus exatos termos, eis que compatível com a Constituição Federal. Contudo, entendemos, com o máximo respeito, que ela não pode ser cumprida imediatamente, devendo ser regulamentada no Estado do Paraná.**

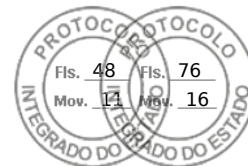
III – Da Conclusão

¹⁴ Licitação e as "guidelines" do banco mundial. In, Bandeira de Mello (org). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional. São Paulo. Malheiros, 1997, p. 530.

¹⁵ "Art. 6º 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."



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



59. Às fls. 14/17, o DER, em sua Consulta, apresenta possíveis alternativas para a Administração Pública, apresentando, para cada qual, os benefícios e os riscos.

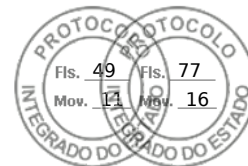
60. Em síntese, três são as possibilidades apresentadas, a saber:

- a) A aplicação pura da legislação nacional, procedendo-se à reintegração de posse para todos os casos de ocupação irregular da faixa de domínio, cumulada com demolitória e/ou anulatória de registro, se for o caso;
- b) A aplicação do entendimento apresentado pela PRP/PGE no processo nº 16.658.517-1, isto é, permite-se o reassentamento de ocupantes de boa-fé que em virtude de aquisição decorrente de venda anterior pela loteadora da área, estejam com sua propriedade sobreposta à faixa de domínio; e
- c) Uma terceira alternativa corresponderia a adotar o entendimento de que a OP-710 possui aplicabilidade imediata, permitindo-se o reassentamento ou a compensação financeira dos prejuízos (mediante aplicação de Termo de Opção aos vulneráveis afetados, nos moldes já praticados pelo DNIT), ainda que com utilização de recursos de aporte local do Estado.

61. Entendemos, na linha da argumentação ora apresentada, e em consonância com a conclusão da Procuradoria Jurídica do DER, que, de fato, **a solução correta é a que aponta na direção do cumprimento da OP-710.**



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



62. Contudo, e neste ponto reside a diferença, concluímos, com o máximo respeito, que **a aplicação não pode ser imediata, devendo ser regulamentada no âmbito do Estado do Paraná.** Ressalte-se, mais uma vez, que considerações a respeito do instrumento a ser utilizado para esta regulamentação devem ser elaboradas pelo Grupo de Trabalho pertinente, qual seja, o de “Análise e Proposição Legislativa” (art. 2º, II, da Resolução de número 186/2018, da PGE).

63. Na mesma linha, o DER assinala que, adotada a terceira solução acima apresentada, *“do ponto de vista financeiro-operacional interno, seria possível utilizar o caixa destinado a desapropriações do Programa – embora não se esteja a realizar estritamente desapropriação, e sim compensação financeira e/ou reassentamento. Nesse sentido, o grupo ‘Desapropriação e Compensações Ambientais’ do quadro de destinação de recursos do contrato abrange todas essas categorias”* (cf. fl. 16).

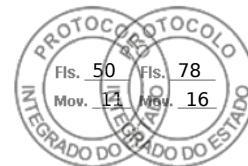
64. Conforme já se disse, a esse Grupo Permanente de Trabalho falece competência para analisar questões de natureza orçamentária, sugerindo-se o encaminhamento de toda e qualquer indagação desta natureza ao Grupo Permanente de Trabalho intitulado “Orçamentos e Finanças” (art. 2º, V, da Resolução de número 186/2018, da PGE).

65. Assim, respondendo objetivamente às questões formuladas (cf. fls. 17/18), temos a afirmar o seguinte:

“1) Com base nas informações prestadas, é possível realizar o reassentamento ou a compensação financeira aos vulneráveis afetados pelas obras inseridas no Programa, em observância a OP-



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



710, sejam eles detentores de título registral ou sejam eles posseiros?;

Resposta: conforme demonstrado ao longo da presente manifestação, a OP-710 precisa ser cumprida, o que, evidentemente, inclui o dever de reassentamento. Contudo, o seu cumprimento depende de regulamentação específica no Estado do Paraná. Para considerações mais detalhadas a respeito da aludida regulamentação, sugere-se o encaminhamento do protocolo para o Grupo Permanente de Trabalho de “Análise e Proposição Legislativa” (art. 2º, II, da Resolução de número 186/2018, da PGE).

Ressalte-se, por oportuno, que a presente manifestação abordou apenas a ocupação das faixas de domínio, nos termos da Consulta formulada. Caso, evidentemente, a obra avance sobre áreas particulares, deverá ser observado o procedimento de desapropriação.

2) *Sendo positiva a resposta acima, o pagamento pode ocorrer por meio de recursos de aporte local do Estado, pela via administrativa? Sendo negativa a resposta acima, poderia haver responsabilização de agente público por descumprimento de contrato firmado pelo Governador?;*

Resposta: conforme apontado ao longo desta manifestação, sugere-se o encaminhamento de toda e qualquer indagação de natureza orçamentária ao Grupo Permanente de Trabalho intitulado “Orçamentos e Finanças” (art. 2º, V, da Resolução de número 186/2018, da PGE).



3) *É possível aplicar Termo de Opção aos afetados pelas obras inseridas no Programa, oferecendo compensação financeira ou reassentamento, nos moldes praticados pelo DNIT?;*

Reposta: responde-se negativamente, sendo necessária a implementação de regulamentação da matéria no Estado do Paraná.

4) *Tendo em vista a impossibilidade de imposição de custos por ato do Estado para a população socioeconomicamente vulnerável afetada pelas obras prevista na OP-710, pode o Estado arcar com os custos de regularização da matrícula das áreas remanescentes dos expropriados vulneráveis?;*

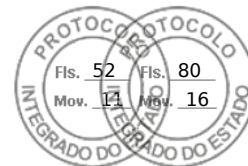
Resposta: esta matéria deverá ser abordada quando da regulamentação no Estado do Paraná, devendo tal regulamentação trazer os critérios para eventual assunção de custos, se tal medida se afigurar em consonância com a OP- 710.

5) *Como se deve proceder nos casos em que, não caracterizada a vulnerabilidade, haja indeferimento da reintegração de posse, em sede liminar ou sentença de mérito, com risco de paralisação de obra por ausência de liberação das áreas?;*

Resposta: mais uma vez, esta questão deve ser abordada no âmbito da regulamentação no Estado do Paraná. Contudo, é possível afirmar que, se se entender que as famílias não serão objeto de reassentamento, por não atenderem aos critérios para



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
GPT8 – Domínio Público



tanto, não há o que se fazer, a não ser esperar o desenrolar da ação judicial.

6) *Tendo em vista o objetivo de formular uma diretriz geral para condução do tema, abre-se espaço para a Procuradoria-Geral do Estado desenvolver outras considerações que julgar pertinentes, se for o caso.*

Resposta: observar as ponderações apresentadas ao longo da manifestação.”

É a manifestação, ora submetida à consideração superior.

Curitiba, 16 de março de 2021

ANTONIO PEDRO PELLEGRINO (RELATOR)

Procurador do Estado
Membro GPT-8 - Domínio Público

DIOGO DA ROS GASPARIN

Procurador do Estado
Coordenador GPT-8 - Domínio Público

TAÍS DE ALBUQUERQUE ROCHA HOLANDA

Procuradora do Estado
Membro GPT-8 - Domínio Público

FÁBIO BERTOLI ESMANHOTTO

Procurador do Estado
Membro GPT-8 - Domínio Público

ARTHUR SOMBRA SALES CAMPOS

Procurador do Estado
Membro GPT-8 - Domínio Público

Documento: **Parecer2021Protocolon.17.337.2035DERPRAplicabilidadedeNormasOriundasdeAgenteFinanciadorExterno.pdf.**

Assinado digitalmente por: **Antonio Pedro de Lima Pellegrino** em 16/03/2021 13:02, **Arthur Sombra Sales Campos** em 16/03/2021 13:59, **Diogo da Ros Gasparin** em 16/03/2021 15:31, **Tais de Albuquerque Rocha** em 16/03/2021 16:48, **Fabio Bertoli Esmanhotto** em 16/03/2021 17:59.

Assinado por: **Diogo da Ros Gasparin** em 16/03/2021 15:30.

Inserido ao protocolo **17.337.203-5** por: **Diogo da Ros Gasparin** em: 16/03/2021 11:38.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
8b4998d459286d340dc3f672a87f63b.



Protocolo nº 17.337.203-5
Despacho nº 241/2021 – PGE

I. Aprovo o **Parecer de fls. 29/52a**, da lavra dos Procuradores do Estado **Antonio Pedro de Lima Pellegrino, Diogo da Ros Gasparin, Fábio Bertoli Esmanhotto, Arthur Sombra Sales Campos e Taís de Albuquerque Rocha Holanda**, integrantes do **Grupo Permanente de Trabalho 8 – Domínio Público**, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria Consultiva – CCON, através do Despacho n.º 023/2021-PGE/CCON, às fls. 54/54a, Parecer este assim ementado:

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO 4.299/OC-BR. OP-710. BID. ESTADO DO PARANÁ. DEVER DE REASSENTAMENTO. COMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ. (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

II. Publique-se o presente Despacho;

IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial – CJUD, ao Grupo Permanente de Trabalho 8 – Domínio Público e à Procuradoria do Patrimônio – PRP;

V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER/DG.

Curitiba, *datado e assinado digitalmente.*

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado



D o c u m e n t o :
**024117.337.2035AprovoPARECER0.2021PGEAPLICABNORORIUNAGENTEFINANEXTIMPACTOSPROCDESAPREINTPOSSEREASSREGULFUNDIARIA..
CONTREMPR4.299OCBR.BID.pdf.**

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 30/03/2021 12:32.

Inserido ao protocolo **17.337.203-5** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 30/03/2021 12:06.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
ab417bbab04d1c68c693666a3f505219.