



## V-001 – CÂMARA DE NEGOCIAÇÃO EXTRAJUDICIAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PROPOSTA INSTITUCIONAL E METODOLÓGICA PARTIR DE EXPERIÊNCIA EMPÍRICA NA IMPLANTAÇÃO E EXPANSÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

**Analyz Pessoa Braz de Oliveira**<sup>(1)</sup> - Advogada e Mestre em Memória: Linguagem e Sociedade (UESB). Especialista em Direito Público (UNAR). Pertence ao quadro técnico da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A - EMBASA, trabalhando na Procuradoria Jurídica como Supervisora do Contencioso Especial de Regularização Fundiária; [analyzpressoabraz@gmail.com](mailto:analyzpressoabraz@gmail.com)

**Maria Teresa Chenaud Sá de Oliveira**

Engenheira Civil (EP/UFBA) e Mestre em Engenharia Ambiental Urbana (EP/UFBA). Pertence ao quadro técnico da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A- EMBASA, trabalhando na assessoria da Diretoria de Gestão Corporativa; [tchenaud1@gmail.com](mailto:tchenaud1@gmail.com);

**Diomario de Barros Galo**

Administrador (CEFET-BA). Especialista em Gestão Liderança e Inovação (FGV). Pertence ao quadro técnico da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A-EMBASA, trabalhando na Gerência de Administração Patrimonial; [diomariogalo@hotmail.com](mailto:diomariogalo@hotmail.com)

**Endereço** (1): Centro Administrativo da Bahia -CAB, 4ª avenida nº 420 - Salvador - Bahia - BA - CEP: 41745-300 - Brasil - Tel: (71) 3372-4944 - e-mail: [analyzpressoabraz@gmail.com](mailto:analyzpressoabraz@gmail.com)

### RESUMO

Com a revisão legislativa recente no campo do Saneamento, com metas definidas para a universalização dos serviços de abastecimento de água - SAA e esgotamento sanitário - SES surge, dentre outros, o debate sobre a necessidade de otimização de toda a cadeia de planejamento para viabilizar a implantação e expansão dos serviços, com prévia articulação com as políticas de ordenação territorial. Por sua vez a captação de recursos para financiamento de obras de infraestrutura depende de entes que apresentam, dentre outros, exigências legais de regularização fundiária- RF, o que cada vez mais, demanda uma ação institucional específica. Neste contexto, o trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta metodológica e institucional para a RF, adotada em uma Companhia de Saneamento, a partir da experiência empírica de um projeto experimental, idealizado para a viabilização da regularização fundiária, em razão da demanda de engenharia, para liberação de 18 áreas prioritárias em dois municípios, cujas ofertas de indenizações haviam sido recusadas, atrasando o início das obras. A aplicação da metodologia desenvolvida para as negociações teve como resultado a negociação administrativa em 16 casos tendo remanescido, apenas, dois casos que demandaram processo judicial. A proposta institucional e metodológica adotada, com procedimentos sistematizados para as desapropriações e servidões, evidenciou que uma Câmara de Negociação Extrajudicial, no âmbito da RF, pode ter um papel institucional importante para o andamento das obras de implantação e expansão de serviços de SAA e SES para o atendimento das pretensões de universalização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regularização fundiária; câmara de negociação extrajudicial; regulamentação; obras de água e esgotamento sanitário.

### INTRODUÇÃO

Os imperativos da universalização dos serviços de abastecimento de água - SAA e esgotamento sanitário - SES, marcadamente no cenário de revisão legislativa recente e de pressões midiáticas, públicas e políticas, trazem a debate a necessidade de otimização de toda a cadeia de planejamento de expansão das obras



necessárias para o atingimento das metas legais e contratuais, por parte das empresas de saneamento. No Brasil, nota-se amplas discussões em relação à captação de recursos, viabilidades econômico-financeira, estruturais e humanas, dentre tantos outros temas fundamentais. Para que a prestação do serviço se efetive, são imprescindíveis as obras estruturantes e de expansão, com prévia articulação com as políticas de ordenação territorial. Neste contexto, este trabalho apresenta uma proposta institucional e metodológica, a partir da experiência empírica de um projeto experimental de Regularização Fundiária - RF vivenciado por uma equipe multidisciplinar, quando da necessária liberação de áreas para o início das obras.

Sabe-se que a captação de recursos para financiamento de obras de infraestrutura depende de entes que apresentem, dentre outros, exigências legais de RF, o que cada vez mais, demanda uma ação institucional específica, no intuito de regulamentar o planejamento no âmbito do processo interno de RF. Quando se fala de metas, os prazos são essenciais para esta etapa que, ao mesmo tempo que é indispensável, é problemática por estarmos em um país com sérios problemas fundiários, por conta, principalmente, de uma ocupação desordenada e irregular. Esta questão, por si, já impõe a necessidade de posturas proativas no intuito de manter um relacionamento amistoso com os posseiros/proprietários dos terrenos sujeitos à desapropriação ou constituição de servidão, a fim de evitar tensões e reduzir o número de processos encaminhados para ações judiciais morosas. Na Companhia em estudo, esta discussão amadureceu a partir dos resultados de um projeto experimental de regularização fundiária, tendo assim, sido reconhecida a importância da proposta de criação de uma câmara de negociação extrajudicial para RF, como fator determinante para a célere viabilização das áreas de implantação e expansão dos serviços planejados. Acredita-se que, pela falta de experiências similares em Companhias de Saneamento no Brasil, o trabalho poderá contribuir para outras iniciativas nesta direção.

## MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia utilizada teve início com pesquisa legislativa e bibliográfica sobre os temas que envolvem a RF. Advogada da Companhia, atuante em processos judiciais, sistematizou os procedimentos críticos do processo, e ações até então adotadas que dificultavam a efetivação das RF's. Existia demanda urgente da área de engenharia, para liberação de 18 áreas prioritárias em dois municípios, cujas ofertas de indenizações haviam sido recusadas, atrasando o início das obras. A partir daí, foi constituída uma equipe multidisciplinar da área patrimonial e de engenharia (advogada, engenheiro, administrador, assistente social) para, em campo, aplicar um projeto experimental, cuja metodologia forneceu o embasamento necessário para fundamentar a proposta de criação de uma Câmara de negociação, no âmbito da RF na Companhia.

A Companhia tem enfrentado muitas dificuldades na liberação de áreas, tanto na etapa de concepção de projetos, quanto da sua implantação. A despeito da desapropriação ser considerada por (Brasil, 2005) "... atos praticados de ofício pela administração pública e impostos coercitivamente aos administrados, em nome do princípio da supremacia do interesse público...", não se pode ignorar obstáculos ao cumprimento do ato, frente ao descontentamento da parte adversa. Junto a isto, tem-se o tempo decorrido para conclusão do processo judicial, que também causa prejuízos, tanto financeiros quanto no de cumprimento das metas previstas para a intervenção. Ciente destas questões refletiu-se sobre a importância de busca de uma alternativa de efetiva resolução de conflitos, reforçando a comunicação entre os envolvidos, transformando os agentes da Companhia para saírem do papel de intervencionistas, para ocuparem uma postura de incentivadores e supervisores do diálogo. Nestes termos, sistematizaram-se as etapas e ações a adotar: i) definição das áreas, em função da maior urgência na liberação; ii) estudo detalhado com informações sobre os benefícios para a população; iii) estudo dos laudos de avaliação com os valores obtidos para as indenizações; iv) Dados dos proprietários a negociar; v) elaboração da metodologia a ser aplicada, com o passo a passo da abordagem a ser feita junto aos proprietários; vi) visita aos proprietários; vii) negociação propriamente dita; viii) sistematização dos dados e informações obtidas; e, finalmente, análise dos dados coletados para apuração da efetividade das negociações, que resultaram em solução administrativa de processos envolvendo a RF.

## RESULTADOS

A aplicação da metodologia desenvolvida para as negociações ocorreu entre 11 e 13 de janeiro de 2023, em dois municípios. A visita às 18 propriedades priorizadas para liberação urgente para início das obras, teve como resultado a negociação administrativa em 14 casos, já nesses três dias iniciais. Dos quatro restantes, houve negociação posterior, em mais outros dois, tendo remanescido, apenas, dois casos que demandaram processo judicial. Entretanto, em um deles, houve ainda acordo, após a judicialização. No caso em que o processo judicial foi inevitável, a liminar foi deferida com menos de um mês do ingresso do processo, tendo



havido a liberação total das áreas, conforme demanda da equipe da Direção da Companhia. A partir dessa experiência, e com o êxito obtido naquelas áreas prioritárias e com pendências no curso das obras, aplicou-se a mesma metodologia para as demais áreas que seriam objeto de RF nos mesmos dois municípios inicialmente estudados. Como resultado, houve acordo administrativo em mais outras 18 áreas de expansão do sistema integrado de abastecimento de água (SIAA) desses dois municípios, sinalizando a importância da experiência ser estudada e replicada, em outras intervenções da Companhia.

O contato presencial com os posseiros/proprietários e a avaliação da efetividade do projeto experimental relativo às negociações extrajudiciais, apontou pontos de excelência e pontos de melhoria, a fim de lapidar o escopo da proposta do processo da RF. Entre os pontos críticos, identificou-se falha prévia da Companhia na obtenção da totalidade dos documentos referentes à propriedade, equívocos da fase inicial do processo que impactam sensivelmente o seu andamento, haja vista que a negociação só pode ser realizada, após todas as etapas precedentes estarem concluídas (Decreto Estadual publicado, Laudo de Avaliação realizado contendo os valores, e Notificação enviada com oferta rejeitada).

Vale ressaltar que, por força da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.867/2019, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 obriga a realização de etapa prévia de Notificação do proprietário, e prevê a mediação em relação aos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública (BRASIL, 2019).

Ainda como melhoria do processo, identificou-se que a planta baixa apresentada ao posseiro/proprietário na etapa de Notificação deve ser de melhor visualização e compreensão, com certo nível de detalhamento e contextualização. Em algumas negociações, houve dificuldade de entendimento, por parte dos proprietários quanto à exata localização das instalações projetadas, mesmo com a explicação da equipe multidisciplinar presente. Evidenciou-se necessário que, os croquis sejam melhorados para que, ao apresentá-los na entrega da Notificação, ou mesmo durante a possível etapa de negociação, estes sejam facilitadores do objetivo da obra, e não o contrário. Ainda, em relação à entrega da Notificação prévia ao posseiro/proprietário, mostrou-se fundamental que o preposto da empresa que irá formalizá-la, tenha conhecimento do projeto executivo da obra, pois muitos questionamentos feitos neste momento terminam não sendo compreendidos, em sua totalidade, gerando uma indisposição, já nessa etapa, dificultando, portanto, os entendimentos posteriores. Uma explicação técnica, objetiva e clara, com linguagem compatível a compreensão do interlocutor, traz celeridade a esta etapa, visto que a assinatura do proprietário, muitas vezes não é recolhida ou, a oferta de indenização é recusada devido à insegurança sentida pela parte afetada, e não necessariamente, discordância quanto à proposta financeira. Por fim, os resultados obtidos demonstraram a necessidade de institucionalização da proposta, com a criação de uma estrutura específica com competência para apreciar e deliberar sobre as negociações fundiárias de RF na Companhia.

## CONCLUSÕES

A maior referência normativa do Saneamento Básico, Lei 11.445/07 (Brasil, 2017) não abordou a etapa de regularização fundiária nos procedimentos e regulamentos. Deste modo, cada empresa atua de forma diferenciada nesta área. A proposta institucional e metodológica aqui apresentada, a partir de uma experiência empírica na implantação e expansão de serviços de SAA e SES da Companhia, com procedimentos sistematizados, que atualize e otimize a consecução das etapas para as desapropriações e constituição de servidões, evidenciou que a criação de uma Câmara de Negociação Extrajudicial, no âmbito da RF, tem um papel institucional importante para o andamento das obras de implantação e expansão de serviços de SAA e SES. A experiência também demonstrou que, uma regulamentação orgânica pode ser formalizada nas Companhias para a definição dos papéis discutidos neste trabalho, da fase preparatória até mesmo à organização estrutural e procedimental da negociação. Tal regulamentação, entretanto, há de ser elaborada a partir da realidade e das limitações de cada estrutura administrativa, mas sem perder de vista a necessidade de um agir administrativo eficaz. Importante ainda é estabelecer as regras de competência dos agentes envolvidos na negociação, e a forma de relacionamento e de diálogo entre esses agentes e os expropriados. Por muito tempo, ao Jurídico, nos processos contenciosos, era atribuída a tarefa de resolver conflitos e encontrar soluções, quando envolvessem questões jurídicas. No entanto, a busca da prevenção e de uma solução consensual a ser atingida, por meio de Câmara/Comitê de resolução de disputas, é reflexo de uma maior maturidade institucional na consciência da importância de mecanismos e ferramentas para a prevenção e a busca da solução de conflitos. Nessa senda, não se pode negar que a proposta de criação de uma Câmara de Negociação Extrajudicial para resolução de conflitos poderá ser avaliada, por Companhias de Saneamento, sejam públicas ou privadas, ressaltando que a melhor técnica indica sempre a busca de soluções consensuais



em conflitos de todas as áreas, inclusive em sede de licitações e contratos administrativos (vide previsão da Nova Lei de Licitação e Contratos). O ambiente crescente de resolução e prevenção de potenciais litígios com os expropriados é, por todo o exposto, forte aliado para o atendimento das pretensões de universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) BARROSO, Luis Roberto. Ano do STF: Judicialização, ativismo e legitimidade democrática, 2008. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 18 mar. 2017
- 2) BORTZ, Marco Antonio Greco Bortz. A desjudicialização—um fenômeno histórico e global. Revista de Direito Notarial, ano1, nº 1, São Paulo, Quartier Latin, jul- set 2009.
- 3) BULOS, Uadi Lammêgo. Direito constitucional ao alcance de todos. 3. Ed. Ver. E atual. De acordo com a EC nº 66, de 13-7-2010 – São Paulo: Saraiva, 2011.
- 4) BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária/Coord. Raquel Rolnik- Brasília: Ministério das Cidades, dez.2005
- 5) BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)> Acesso em: 20 out. 2022.
- 6) BRASIL. Lei nº. 13.867, de 26 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 20 fev. 2024.
- 7) BRASIL. Lei nº13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil
- 8) BRASIL Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> . Acesso em 10 mar. 2018.
- 9) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946.
- 10) BRASIL .Supremo Tribunal Federal. ADI 2.649/DF, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P. DJE de 17-10-2008.
- 11) Calmon, Petrônio. Fundamentos da Mediação e da Conciliação.-Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- 12) CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- 13) Cartilha OAB. "O NOVO Marco Legal do Saneamento BÁSICO". <http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/Legislacoes/cartilhasaneamento.pdf>. Acesso em 22 abr. 2021
- 14) CESAR, Alexandre. Acesso à justiça e cidadania. Cuiabá: EdUFMT, 2002
- 15) Furigo Renata de Faria Rocha; Luciana Nicolau Ferrara; Patrícia Rodrigues Samora; Ricardo de Sousa Moretti. Universalização do Saneamento: Possibilidades para Superar o Déficit dos Assentamentos Precários Urbanos. <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/11/FURIGO-ET-AL-URB-Favelas-2018.pdf> . Acesso em 22.abr.2021
- 16) Raquel Rolnik et al. Regularização Fundiária Sustentável-Conceitos e Diretrizes.–Brasília: Ministério das Cidades,2007.