MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS
Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo – CEP 69060-000 – Telefone: (92) 2129-4700
Correio eletrônico: oficiocivel1@pram.mpf.gov.br

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ___ª VARA DA JUSTIÇA FEDERAL NO AMAZONAS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL,** no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, pela Procuradora da República infra-assinada, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, artigo 1º, inciso IV, da Lei 7.347/85, artigos 5º, inciso III, alínea *b*, e 6º, inciso VII, alíneas *a* e *b,* e inciso XIV, alínea *a,* da Lei Complementar 75/93 e Lei 7.347/85, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de Direito Público interno, representada pela Procuradoria da União no Estado do Amazonas, situada na Avenida Tefé, 611, Edifício Luis Higino de Sousa Neto, Bairro Praça 14 de Janeiro, CEP.: 69.020-090, Manaus/AM, correio eletrônico: cju.am@agu.gov.br;

e

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, pessoa jurídica de Direito Público interno, situado na Avenida André Araújo, n° 901, Bairro Aleixo, CEP 69060-001, Manaus/AM,

expondo e requerendo o que se segue.

1. DOS FATOS

Trata-se de Ação Civil Pública que visa a compelir os RÉUS a adotarem providências necessárias para reparar e dar manutenção contínua às estradas vicinais (ramais), que cortam ou dão acesso a Projetos de Assentamento mantidos pelo INCRA, no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no Estado do Amazonas.

Assim, visando expor o contexto em que a presente ação é proposta, bem como a elevada necessidade de seu provimento, passaremos a uma breve contextualização da questão fundiária e da Reforma Agrária no Brasil.

1.1 Da questão fundiária no Brasil

Conforme CARVALHO[1], a questão da reforma agrária no Brasil "*é conhecida como a história de oportunidades perdidas*" . Para ele, a concentração fundiária da terra tem raízes históricas.

Conforme historia o autor, a concentração iniciou-se nos tempos de **Brasil-Colônia**, quando grandes parcelas de terras brasileiras foram doadas pela Coroa Portuguesa a quem se dispusesse a cultivá-las em troca de um sexto da produção obtida. Era o sistema das sesmarias que implantou o latifúndio no Brasil.

Posteriormente, no **Período Imperial**, surgiram os primeiros conflitos armados pela terra. Nesse contexto, foi editada a Lei de Terras (n° 601/1950), que proibiu a aquisição da propriedade de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, mediante pagamento em dinheiro.

Tal medida acabou por eliminar a possibilidade de aquisição de terras por aqueles que não tivessem capacidade econômica para adquirir estas terras, **reforçando o monopólio** dos latifundiários mediante a manutenção do *status quo* da distribuição de terras.

Passado o império, a Lei de Terras de 1850 continuou a produzir efeitos para perpetuar o latifúndio como meio de detenção da propriedade das terras. Foi então, em 13/03/1964, que o então Presidente João Goulart editou o Decreto-Lei n° 1.164, autorizando a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras

1CARVALHO, Edson Ferreira de. Manual didático de direito agrário. 1° ed. 2010. 1/ reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011, p. 261 e ss.

localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União.

CARVALHO explica que o Projeto "*provocou forte oposição dos proprietários de terras e no dia 31.03.1964, o Presidente da República foi deposto pelos militares, dando início ao ciclo dos governos militares que durou 21 anos".*

Segundo o autor, apesar da oposição à reforma agrária, o Regime Militar editou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) como "*tática* [para] *mudar tudo no papel para deixar tudo como estava no campo".*

Nesse contexto BARROS, citando DÉCIO FREITAS, conta anedota que bem ilustra este contexto político[2]:

> "Conta o historiador DÉCIO FREITAS (O IMPASSE DA REFORMA AGRÁRIA, Jornal ZERO HORA, edição de 21.02.2004), que a publicação do Estatuto da Terra Estourou como uma bomba entre as lideranças brasileiras asiladas em Montevidéu e que Darcy Ribeiro, depois de ler o documento, empalideceu e exclamou: "Mas se eles fizerem isso, ficarão cem anos no poder"". Narra ainda que, pouco depois da anistia, foi constituído um Comitê Brasileiro de Anistia, que se propunha a ampliar a anistia para estendê-la aos que não haviam sido punidos por Atos Institucionais, mas por Atos Administrativos, o que incluía um bom número de militares. Os ministérios militares designaram representantes para colaborarem com o Comitê e que, certo dia, em conversa informal, falou-se sobre o Estatuto da Terra e um coronel indicado fez uma exclamação idêntica à de Darcy Ribeiro: ´Se houvéssemos executado esta lei, ficaríamos cem anos no poder´, ao que alguém retrucou por que não tinham executado, e a resposta do coronel foi a seguinte: Ora, porque não tínhamos força´. E explica DÉCIO FREITAS, **os militares podiam tudo contra todos, menos contra o latifúndio.**"

Nesse sentido, BARROS explica que, embora a prioridade do governo militar tenha sido de, ao menos em termos formais, realizar a reforma agrária, o regime ditatorial tomou como prioridade **a colonização de terras na amazônia.**

Assim, os agricultores expulsos por barragens e os rurícolas sem terras das regiões sul e sudeste, além de nordestinos, foram incentivados a ocupar a Amazônia, *especialmente às margens da Rodovia Transamazônica* (BR 319) o que, longe de concretizar os objetivos de reforma agrária previstos no Estatuto, apenas acentuou as disparidades então verificadas.

À época, o governo "*modernizou o latifúndio*", concedendo crédito rural intensamente subsidiado através dos programas PIN e PROTERRA[3]. Neste último programa, por exemplo, o subsídio se dava pela desapropriação de áreas escolhidas **pelos próprios donos**, com pagamento em dinheiro e liberação de créditos altamente subsidiados aos fazendeiros.

BARROS, então, conclui que esta política resultou numa maior concentração da propriedade, mediante incorporação das pequenas propriedades pelas

---

2Barros, Wellington Pacheco. Curso de Direito Agrário. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, pp. 37-38.

3PIN – Programa de Integração Nacional; PROTERRA: Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

médias e grandes propriedades. Nesse contexto, quanto mais terra o proprietário possuía, mais crédito recebia e mais terra podia acumular.

Pois bem. Este breve histórico demonstra a maneira pela qual a concentração de terras teve como causa, em sua origem (e perpetuação), o Estado brasileiro.

Mais do que ser um histórico estimulador da manutenção dos latifúndios e da má distribuição de terras, as inconformidades na atuação do Estado brasileiro se estendem à má execução do PNRA.

Nada obstante, com a Constituição de 1988, as políticas agrícola, fundiária e de reforma agrária foram definitivamente inseridas[4] no programa político constitucional de forma consistente e sistemática, mantida a competência da União para o seu desenvolvimento (Art. 184/ss da CF/88).

1.2 Da Reforma Agrária no Brasil

Conforme dispõe o Estatuto da Terra, a reforma agrária representa o conjunto de medidas que visam a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender à justiça social e ao aumento de produtividade.

Seu objetivo, nos termos do art. 16, é estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

A respeito disso, CARVALHO asserta que[5]:

> “Com a implementação da reforma agrária espera-se que a sociedade seja beneficiada tanto no meio rural quanto no meio urbano. Sob a ótica rural, fixando o rurícola ao campo, mediante geração de postos de trabalho no amanho da terra, sob a urbana, diminuindo o êxodo para as cidades e aumentando a produção de alimentos, o que resulta na redução dos preços aos consumidores.
> Parte-se da constatação de que a democratização do acesso à terra constitui relevante fator na promoção do desenvolvimento rural em diversas partes do país. As pequenas e médias propriedades tradicionalmente empregam mais pessoas e produzem mais alimentos. Os rurícolas que não encontram ocupação em áreas urbanas terão emprego e mais renda no campo, obtendo-se assim, justiça e paz social.'

4Até a Emenda Constitucional n° 1/1969 à CF/1967, questões como desapropriação de terras e reforma agrária foram tratadas de forma sucinta em apenas dois artigos (161 e 171), relegando à lei a tarefa de conferir corpo a estes objetivos.
5CARVALHO, ibidem, p. 266

Nesse sentido, o art. 2º, § 1º, do referido estatuto preconiza que a propriedade de terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela trabalham, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação de recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem e as cultivam.

De outro modo, conforme CARVALHO[6], a Reforma Agrária tem como objetivo modificar o regime de uso da terra e "facilitar o acesso dos trabalhadores rurais à terra, diminuir o êxodo rural, democratizar a propriedade da terra, garantir o aumento da produção agrícola e melhorar as condições de vida no campo."

Assim, o Estatuto designou, à época, ao então "Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (hoje INCRA)[7]", instituição atualmente vinculada à União (conforme os ditames do art. 184 da CF/1988[8]), a tarefa de promover a Reforma Agrária. Nesse sentido, a Reforma seria realizada nos termos do Estatuto da Terra e do Regulamento do INCRA[9].

Nesse fito, o INCRA editou a Instrução Normativa n° 15/2004 (IN 15/04), que passou justamente a dispor sobre o processo de implantação e desenvolvimento de Projetos de Assentamento de reforma agrária (PA´s).

Nos termos do inciso IV do Art. 3° da IN, o Projeto de Assentamento consiste em um: "(...) conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na

---

6CARVALHO, ibidem, p. 266.

7 Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.
Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária foi criado seis anos após a edição do Estatuto da Terra (E.T), por força do Decreto-Lei n° 1.110, de 9 de julho de 1970, feita em que o novo instituto passou a assumir todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA).

8Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

9Art. 16 do E.T (…);

Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.

perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do(a) trabalhador(a) rural e de seus familiares.

Dessa forma, os PA´s são o retrato físico da reforma agrária, tendo como finalidade o cultivo e a promoção do desenvolvimento econômico das terras pelos trabalhadores rurais a quem foram distribuídas.

Ocorre que, para que a Reforma possa ter condições de se desenvolver, compete ao INCRA a promoção de uma série de ações, dentre elas as previstas nos incisos III, VI e VII do art. 2° da IN 15/2003:

> Art. 2° O INCRA na implantação dos assentamentos de reforma agrária deverá:
> (...)
> III - garantir a Assessoria Técnica, Social e Ambiental desde o início da Implantação do Assentamento, de forma a definir o modelo de exploração da área, organização espacial, moradia, infra-estrutura básica, licenciamento ambiental e serviços sociais;
> (...)
> VI - articular e integrar as políticas públicas de assistência técnica, extensão rural, educação, cultura, eletrificação rural, saneamento básico, necessárias ao desenvolvimento do projeto de assentamento;
> (...)
> VII - possibilitar que as áreas reformadas sejam indutoras do Desenvolvimento Territorial combatendo as causas da fome e da pobreza.

A mesma IN, ao tratar em seu capítulo IV das ações e instrumentos para implementação do assentamento, **determina que:**

> Art. 4° Os serviços e iniciativas governamentais e não governamentais, **indispensáveis à promoção do desenvolvimento rural sustentável** nos assentamentos, deverão contemplar ações de âmbito federal, estadual e municipal, com destaque para:
> (...)
> VI – infra-estrutura básica;
> a) estradas;
> **§7° As obras de infra-estrutura básica de projetos de assentamento compreendem as estradas vicinais de acesso** e de comunicação interna das parcelas, sistemas de abastecimento de água e rede tronco de energia elétrica, devendo ser planejadas por ocasião da elaboração do PDA [Plano de Desenvolvimento de Assentamento], observados os critérios estabelecidos para o planejamento da organização ou territorial da área:
> I – execução das obras de infra-estrtura, seja de forma direta ou indireta, deverá priorizar a participação dos municípios e governos estaduais, das instituições envolvidas em ações de funcionalidade e adequação ao interesse público, bem como redução de custos relativos à implantação, conservação, manutenção e operação do empreendimento;
> II – caberá ao INCRA designar servidor habilitado para o exercício das atribuições de acompanhamento, fiscalização e emissão de termo de recebimento quando da condução de obra ou serviço;
> § 9° A ação de supervisão e acompanhamento, como atribuição de Estado, dar-se-á de forma continuada, seja “in loco”, ou através de relatórios periódicos das atividades executadas direta ou indiretamente, para fins de acompanhamento, monitoramento e avaliação contendo, entre outros fatos relevantes e fundamentais, os pontos positivos alcançados e as dificuldades encontradas, visando o cumprimento e a melhoria dos serviços pactuados em prol das famílias beneficiárias do programa de reforma agrária.

Ocorre que a autarquia federal não desenvolve seu mister a contento no Amazonas, como se demonstrará.

1.3 Da insuficiência da atuação do INCRA no Estado do Amazonas

Desde 2008, o Ministério Público Federal no Amazonas recebe inúmeras manifestações de cidadãos residentes em P.A´s, os quais apresentam narrativas acerca

das más condições de trafegabilidade das estradas vicinais que permeiam e/ou dão acesso aos Projetos.

Visando a apurar as irregularidades apontadas, foram instaurados procedimentos administrativos[10], nos quais este órgão ministerial interpelou o INCRA para que apresentasse as medidas empreendidas a fim de sanar os problemas estruturais narrados nas manifestações, além dos esclarecimentos pertinentes a cada caso.

Dentre as informações prestadas pelo órgão fundiário, destacam-se: a) indisponibilidade de patrulha mecanizada para uso exclusivo nos serviços de abertura, recuperação e melhoramento de ramais, pontes e bueiros; **b) indisponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o desenvolvimento de ações de infraestrutura nos projetos de assentamentos;** c) a falta de parceria entre o INCRA, as prefeituras municipais, e o governo estadual, para ações de infraestrutura de ramais/vicinais; d) inviabilidade do uso de outros meios para a garantia da criação/manutenção/recuperação de ramais e vicinais.

Perceba, Excelência, que apesar de ter se manifestado na maioria das requisições feitas por esta Procuradoria, o INCRA só prestou informações acerca de obras **já concluídas**, **sem correlação com os Projetos de Assentamento pendentes de melhorias,** de que versam os expedientes extrajudiciais.

Ademais, não foram apresentadas soluções para sanar as irregularidades, uma vez que o INCRA limitou-se a dizer que as ações de abertura, recuperação e manutenção das estradas vicinais sujeitam-se a disponibilidade dos recursos orçamentários e financeiros para tanto.

É inegável o fato de que, para a execução de obras de infraestrutura nas localidades pendentes, faz-se necessária a elaboração de um planejamento econômico e financeiro, por meio das verbas públicas repassadas pelo governo federal. Porém, o que também se nota aqui, é a existência de uma falta de planejamento e compromisso por parte do órgão fundiário com o estado do Amazonas.

Através da tramitação dos expedientes extrajudiciais junto a esta Procuradoria da República, restou evidenciado que nem mesmo o Ministério Público

10 São parte integrante da presente Ação os Inquéritos Civis de n° **1.13.000.001576/2008-46, 1.13.000.000892/2010-15, 1.13.000.001070/2010-51, 1.13.000.000811/2012-49, 1.13.000.002209/2013-27, 1.13.000.002224/2013-75; 1.13.000.000849/2013-01; 1.13.000.000931/2014-16; 1.13.000.000571/2015-25, 1.13.000.001974/2015-91; 1.31.000.001374/2015-13; 1.13.000.000642/2016-71**, todos instaurados para apurar deficiências na estruturação dos projetos de assentamentos (P.As) criados pelo INCRA, especificamente no que diz respeito as condições das estradas vicinais.

Estes inquéritos civis versam sobre as seguintes localidades: Município de Itacoatiara; Município de Presidente Figueiredo; Município de Boca do Acre (P.A. Monte); Município de Manaus (P.As. Água Branca, Iporá, Santo Antônio e Tarumã Mirim); Município de Borba (P.A. Piaba); Município de Rio Preto da Eva; Município de Canutama (P.A. São Francisco); e Município de Parintins.

Federal, que dispõe, por força de lei, do poder de requisitar informações, conseguiu informações concretas acerca da atuação do INCRA no sentido de reverter o atual quadro das estradas vicinais dos PA´s.

A fim concretamente as alegações de fato aqui ventiladas, passemos à análise das informações colhidas no bojo dos supramencionados inquéritos civis.

- Inquérito Civil nº 1.13.000.001576/2008-46

Foi instaurado em 2008 para investigar a suposta falta de infraestrutura do Projeto Barcelona II e Iporá, ambos localizados entre os municípios de Rio Preto da Eva e Itacoatiara/AM.

Questionado acerca da manutenção das estradas vicinais, o INCRA informou, à fl. 411, que não houve avanço nas tratativas com o Governo Estadual sobre a renovação do Termo de Cooperação Técnica, pelo qual foram disponibilizadas 2 (duas) patrulhas mecanizadas e que, **diante da indisponibilidade de recursos, estaria impossibilitado de implementar qualquer ação de recuperação.**

Assim, mesmo após transcorridos 8 (oito) anos desde a instauração do referido inquérito, as informações prestadas pelo INCRA foram insuficientes para esclarecer as obras empreendidas no âmbito dos projetos de assentamento situados no Municípios de Rio Preto da Eva e Itacoatiara/AM, a fim de dar andamento às obras das vicinais tratadas no procedimento em epígrafe.

- Inquérito Civil nº 1.13.000.000892/2010-15

O inquérito foi instaurado em 2010 para apurar irregularidades na execução de obras de recuperação de ramais localizados em assentamentos do INCRA no Município de Presidente Figueiredo, os quais, pela precariedade de suas condições, impedem que alunos domiciliados em seus arredores frequente as escolas da região.

À fl. 04, consta a manifestação encaminhada pela Promotoria de Justiça da Comarca de Presidente Figueiredo, noticiando a dificuldade no transporte escolar que atende a zona rural do município.

Em apuração preliminar pelo parquet estadual, foi constatado que a dificuldade no deslocamento do veículo acontece devido às péssimas condições do ramal Marcos Freire, cuja responsabilidade é do INCRA.

À fl. 07, acha-se o termo de inspeção realizado no ramal Marcos Freire pela respectiva Promotoria, onde se constatou que os últimos 1.200 metros apresentam **periculosidade para o tráfego do veículo que transporta alunos da rede de ensino da**

região, por apresentar ladeiras íngremes e com as laterais cercadas por abismos.

Indagado a respeito, o INCRA respondeu à fl. 149, afirmando que não havia alternativas para recuperação das vicinais em áreas de projetos de assentamento, devido à indisponibilidade orçamentária financeira no órgão.

Oficiou-se então a Presidência do INCRA, localizada na capital federal, para que se manifestasse acerca do problema investigado no presente inquérito e sobretudo a manifestação de fl. 149, também esclarecendo se de fato não havia a possibilidade de serem tomadas providências no intuito de reformar as vicinais em questão.

À fls. 155/156, o órgão fundiário encaminhou em resposta as informações prestadas pela Superintendência Regional do INCRA no Estado do Amazonas (SR-15).

Esta última, por sua vez, informou que estava aguardando o posicionamento do INCRA (SEDE) acerca do montante do orçamento que seria disponibilizado para a superintendência regional e que, só a partir do conhecimento deste valor, é que poderia buscar parcerias, analisar a possibilidade de contratação de serviços de engenharia e elaborar um cronograma para as ações de infraestrutura.

Pelo exposto, verifica-se que tanto o INCRA (SEDE) quanto a Superintendência Regional não se preocupam em apresentar medidas administrativas concretas no tocante ao processo de recuperação das estradas vicinais, uma vez que ambos fazem uso da indisponibilidade orçamentária do órgão fundiário para se inibir de qualquer ação que possa, ao menos, mitigar os prejuízos sofridos pelos moradores.

- Inquérito Civil nº 1.13.000.000931/2014-16

Este expediente extrajudicial foi instaurado com o intuito de apurar supostas irregularidades no Projeto de Assentamento do Tarumã Mirim em Manaus/AM, concernentes na ausência de manutenção dos ramais/vicinais de ligação, bem como a ausência de titulação definitiva dos assentados inseridos.

Na manifestação que deu azo a sua instauração, a Cáritas Arquidiocesana de Manaus narrou que *"de acordo com o diagnóstico socioeconômico-cultural do INCRA, o assentamento Tarumã Mirim foi implementado com o objetivo de promover a adequada ocupação da área por agricultores sem terras de Manaus, e possibilitar condições para a sua integração ao processo produtivo da região*".

Ademais, destacou que *"o projeto de assentamento Tarumã Mirim possui dois ramais principais, Ramal da Cooperativa e Ramal do Pau Rosa, e que ao longo do ramal do Pau Rosa, único que está asfaltado, estão situadas 11 (onze) vicinais, e que*

estas vicinais estão sem o devido cuidados, dificultando o escoamento da produção".

Em sua última manifestação nos autos, **datada de 19/10/2015**, o INCRA informou (fl. 179) que, visando a atender o assentamento nas suas necessidades de infraestrutura viária, a Prefeitura de Manaus havia disponibilizado uma patrulha mecanizada, mas que esta não atendia as demandas das famílias assentadas de forma satisfatória, razão pela qual o órgão vinha adotando medidas visando encerrar o termo firmado com a Prefeitura e buscando nova parceria que atendesse os interesses dessas famílias.

Constata-se aqui que, apesar de estar ciente da insuficiência de patrulhas para as obras de infraestrutura, o INCRA não apresentou novas propostas de parceria ao longo do apuratório, tampouco informou precisamente quais as medidas que estavam sendo tomadas para tanto.

- **Inquérito Civil nº 1.13.000.001974/2015-91**

Por fim, o inquérito civil de nº 1.13.000.001974/2015-91 foi instaurado para apurar possíveis irregularidades no âmbito da execução de recuperação de ramais **iniciado em 2014** na zona rural do Município de Rio Preto da Eva/AM.

Às fls. 12/16, consta registro fotográfico que faz referência as verbas liberadas para obras de recuperação e pavimentação de vicinais no município, no tocante aos Ramais Baixo Rio, Alto Rio e Sullivan Portela, com data de início em **01/11/2014** e previsão de término em **30/04/2015**, cujo valor da obra era de R$ 16.403,700,92.

Como se vê, o prazo previsto para a conclusão destas obras encontra-se vencido, sendo que, conforme as informações complementares prestadas às fls. 10/11, datadas de **29/10/2015**, as obras no Ramal do Baixo Rio Negro ainda não haviam sido concluídas, permanecendo sem asfalto e com péssimas condições de tráfego.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1 Da necessidade de condenação do INCRA a implementar ações de restauração e manutenção das vicinais e da Necessidade De Dar Condições À Habitação Da Terra:

Apesar de ter como dever a promoção da Reforma Agrária mediante a implementação de condições de infraestrutura dos Projetos de Assentamento, o que resta demonstrado é o reiterado descumprimento, pelo INCRA, de suas incumbências

legais.

Como dito linhas atrás, a principal queixa dos cidadãos (e fundamento fático central desta Ação), são as dificuldades de acesso aos serviços básicos como educação e saúde. Além disso, outra queixa correlata diz respeito às dificuldades para a aquisição de insumos agrícolas e escoamento da produção rural dos assentados, tudo em desfavor da utilização da terra conforme sua função social.

Nos termos do art. 187, incisos e §2° da CF/88[11], a política agrícola e agrária devem ser compatibilizadas. Assim, dentre outros aspectos, o Estado deve levar em conta a garantia de comercialização da produção (inciso II do Art. 187).

Nesse passo, indaga-se: Como é possível compatibilizar as políticas agrícola e de reforma agrária, garantindo a comercialização da produção, se o pequeno produtor rural, situado em um Projeto de Assentamento, não é atendido (e sequer possui previsão de ser atendido) por estrada vicinal com mínimas condições de trafegabilidade para o escoamento de sua produção?

Certamente que a resposta há de ser negativa.

Este conjunto de razões robustece a lógica segundo a qual a atribuição da condição de "indispensáveis à promoção do desenvolvimento rural sustentável", pela IN 15/09 às obras de infraestrutura básica, notadamente àquelas ligadas às vicinais, não se trata de diretriz meramente política da administração pública.

Sem que as vicinais apresentem adequadas condições de trafegabilidade, as possibilidades de sucesso da Reforma Agrária, portanto, mínguam:

- As dificuldades de acesso tornam paulatinamente insustentáveis a vida e a produção agrícola no assentamento;
- O assentamento deixa de ser explorado adequadamente, tornando-se economicamente inviável;
- ao final, o assentamento é abandonado, levando ao êxodo rural (com a ocupação de áreas urbanas);
- A terra, abandonada, fica sujeita à ocupação irregular, o que fomenta conflitos agrários, ou, ainda, ao desmatamento ilegal.

Para além de frustrar a mencionada compatibilização de políticas, a

11Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural. (...) § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

inadequada implementação da Reforma Agrária também acaba por esvaziar o fundamento dos vultosos dispêndios promovidos pelo Estado para a desapropriação de enormes áreas destinadas aos PA´s, que nunca chegam a se consolidar.

A regular manutenção das estradas vicinais que permitem o acesso dos assentados é medida imprescindível para que possam fruir de serviços públicos de primeira necessidade, tais como saúde, educação e alimentação, inerentes ao pleno exercício do princípio da dignidade humana e, portanto, indispensáveis à realização dos direitos mais básicos consagrados na Constituição Federal.

Logo, deve o poder público adotar as políticas e ações necessárias para sua promoção e garantia, de modo que, a suposta ausência de recursos financeiros não pode ser entoada como um empecilho intransponível ao cumprimento do Programa Nacional de Reforma Agrária e, em especial, aos comandos constitucionais garantidores das condições mínimas de dignidade de todos os cidadãos.

Nesta marcha, BARROS[12]:

"*O Brasil de 1960 não mais existe no campo. A realidade de hoje é a existência de um complexo agroindustrial altamente competitivo onde o modelo de proliferação em massa da pequena propriedade destoa. Não é sem preocupação que se observam propriedades desapropriadas, divididas e distribuídas terem os respectivos lotes abandonados por* ***impossibilidade do assentado de obter condições razoáveis para administrar o que recebeu."*** grifo nosso]

A implementação de vicinais, portanto, **possu**i grande impacto no processo produtivo das comunidades que residem nos assentamentos, bem como da população local do entorno. Por representar a garantia de direitos fundamentais, a marcha na consolidação de projetos de assentamentos deve ser progressiva, não admitindo paralisação ou retrocesso, na contramão do que vem ocorrendo no Amazonas.

2.2 Das particularidades do Estado do Amazonas, do papel da reforma agrária no Amazonas e da questão orçamentária do INCRA/AM

Conforme consta do sítio de internet do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o maior estado brasileiro é o Estado do Amazonas (com 1.559.149,074 km²)[13], o qual equivale a, aproximadamente, **18% (dezoito por cento) de todo o território Brasileiro[14].**

Apesar disto, o Estado conta com baixíssima densidade demográfica (2.23 hab/km²) e uma notória disparidade entre a população total do Estado e a população do interior. Enquanto que, em 2010, **todo o Estado** contava com 3.483.985 habitantes[15],

12BARROS, ibidem, p. 79.
13http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm
14 Tomando em consideração, ainda conforme o sítio do IBGE, que o Brasil possui, ao todo, 8.515.767,049 km² de extensão territorial
15http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am

apenas a Capital respondia 1.802.014 destes habitantes, o equivalente **a mais de 51% de toda a população do Estado.**

Mais do que simplesmente representar o parco povoamento do interior do Estado, isto mostra que há **uma excessiva** concentração populacional na Capital e uma tendência a que a falta de estrutura do interior **estimula o êxodo rural.**

Trata-se de questão que transcende um interesse local (relativamente ao PA situado na zona rural do município A ou B), porquanto as zonas urbanas de todos os municípios do Estado estão sujeitas a receber ex-assentados que, ante a falta de condições no campo, decidiram instalar-se nas zonas urbanas.

Por esta razão é imprescindível que o Estado atue para tornar a vida do homem DO campo viável NO campo, estimulando sua permanência ali e evitando que passe a residir na Capital que, sabidamente já não é capaz de lidar de forma adequada com as questões de moradia, saúde pública, saneamento básico e outras.

Por outro lado, para que o INCRA no Amazonas tenha condições de desenvolver suas ações, é necessário que ele seja provido com recursos financeiros adequados para tanto, o que não tem ocorrido, conforme as manifestações do próprio INCRA.

E isto não causa de todo estranheza.

Conforme consta no Portal da Transparência do Governo Federal (cf. espelhos acostados à inicial), há uma imensa disparidade entre as verbas recebidas pelo Estado do Amazonas e aquelas recebidas por Superintendências Regionais da Autarquia em outros Estados da Federação. Vejamos:

Superintendência	Total de verbas destinadas em 2016
Distrito Federal e Entorno	R$24.900.892,56
Projeto Fundiário Altamira – Altamira/PA	R$3.181.223,74
Superintendência Regional de Rondônia	R$7.502.042,62
Superintendência Regional de Pernambuco	R$15.958.622,35
Superintendência Regional do Ceará	R$8.437.301,07
Superintendência Regional do Amazonas	R$8.199.065,74

Não se pretende aqui, em respeito ao princípio da separação de poderes, ditar a maneira como o gestor público deve distribuir as verbas entre as unidades da autarquia. Nada obstante, é preciso levar em conta o fato de que a Superintendência do Incra no Amazonas não se mostrou capaz de desenvolver adequadamente a estruturação mínima de vicinais que deveriam atender a seus projetos de assentamento.

Em outros termos, verifica-se que:

- A Superintendência Regional do Incra em Pernambuco, Estado que possui área 15,89 vezes **menor** que o Estado do Amazonas[16], recebe o equivalente a 1,94 vezes o valor recebido em 2016 pela Superintendência no Amazonas;

- A Superintendência Regional do Incra no Ceará, Estado que possui área 10,47 vezes **menor** que o Estado do Amazonas[17], recebe o equivalente a 1,02 vezes o valor recebido em 2016 pela Superintendência no Amazonas;

Assim, no cotejo entre o poder do gestor de decidir onde e como alocar os recursos e o direito aos moradores dos PA´s no Amazonas de receber, de forma adequada, as prestações de infraestrutura das vicinais, há um notório desequilíbrio que necessita de pronta intervenção judicial.

Não é demais lembrar que, nos termos do inciso III do Art. 3° da CF/88, constituem objetivos fundamentais da República a erradicação a redução das desigualdades sociais e regionais.

É de se notar, porém, que não há nenhum óbice, perante a Constituição, a que o Estado de Pernambuco, por exemplo, receba R$15.958.622,35 em verbas. A questão reside no fato de que as verbas recebidas pelo Estado do Amazonas são insuficientes para permitir o adequado custeio da reforma das vicinais.

É **esta deficiência**, somada com a enorme disparidade orçamentária verificada do cotejo entre as duas superintendências, que impõe a pronta intervenção judicial para fazer com que os PA´s no Amazonas sejam dotados de vicinais em condições minimamente adequadas.

2.3 DA NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA ATUAL SITUAÇÃO DAS VICINAIS NO AMAZONAS

A instrução dos procedimentos anexados a esta inicial demonstrou que o INCRA/AMAZONAS toma tempo em demasia para solucionar os problemas relativos a ramais dos P.A´s. Em especial, constatou-se que a falta de conhecimento por parte do INCRA acerca do atual estado das vicinais no Amazonas.

16 Conforme o sítio do IBGE http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm , o Estado do Pernambuco possui área equivalente a 98.076,001 km².
17 Conforme o sítio do IBGE http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm , o Estado do Pernambuco possui área equivalente a 98.076,001 km².

Nesse sentido, não se tem conhecimento de qualquer mecanismo por parte da autarquia que seja capaz de demonstrar quantas são e em qual estado se encontram as vicinais que cortam ou dão acesso aos P.A´s no Amazonas.

É dizer: não consegue a autarquia precisar se aquelas vias já foram alguma vez trabalhadas; quando se deram os últimos trabalhos de conservação; se necessitam de nova manutenção; quando deve ser feita a manutenção preventiva seguinte; quais pendências legais/financeiras/burocráticas pendem de ser resolvidas para que a manutenção possa ocorrer.

Dessa forma, impõe-se a inversão do ônus da prova nos termos dos §§ 1° e 2° do Art. 373 do CPC[18] a fim de que o INCRA seja instado a produzir relatório versando a respeito da atual situação das vicinais que cortam ou dão acesso aos P.A´s.

A prova, por sua vez: i) Visa a demonstrar a falta de conhecimento do INCRA a respeito da atual situação das vicinais sob sua responsabilidade e, ainda, que o INCRA seja capaz de produzir um relatório a esse respeito; ii) Visa a demonstrar o mau estado de conservação das vicinais que se encontram sob a responsabilidade do INCRA e a incapacidade técnica para manutenção/ recuperação das vias.

2.4 DAS LEGITIMIDADES ATIVA E PASSIVA e DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Dispõe a CF/88 em seu artigo 129, incisos II e III:

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
> (...)
> II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
> III - 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;

Na mesma linha, os arts. 5º e 6º da LC 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) estabelecem como funções do órgão ministerial promover ações para a defesa de vários interesses, **dentre os quais os sociais, individuais indisponíveis e homogêneos, difusos e coletivos**, bem como zelar pelo efetivo respeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

A legitimidade passiva dos requeridos decorre das imputações de ilicitude e ineficiência que lhe são dirigidas, razão jurídica suficiente para a inserção das pessoas jurídicas referenciadas no polo passivo da demanda.

18Art. 373. O ônus da prova incumbe:

§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

§ 2º A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.

Ao INCRA, imputa-se a inadequação das ações de desenvolvimento de infraestrutura nas vicinais dos PA´s, em violação aos ditames da Reforma Agrária.

À UNIÃO (Ministério do Desenvolvimento Agrário), imputa-se a insuficiência na destinação de verbas à Superintendência do INCRA no Amazonas a fim de que este órgão promova a reabilitação das vicinais nos Projetos de Assentamento.

Nesse sentido, dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal que:

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
> **I - as causas em que a União, entidade autárquica** ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

2.5. DO DANO MORAL COLETIVO

As estradas vicinais são vias de acesso ao escoamento de produtos originados da atividade econômica, assim como vias importantes para o intercâmbio cultural e econômico.

Diante de uma ordem constitucional que se centra no princípio da dignidade humana, qualquer dano injusto praticado contra interesses legítimos, mesmo que imateriais, é intolerável.

A personalidade não mais se relaciona a aspectos internos da pessoa, mas também a aspectos exteriores relativos às interações de grupos e da própria coletividade com os bens imateriais, de caráter transindividual e indivisível.[19]

O dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação anti jurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade, idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial.[20]

Conforme exposto anteriormente, a omissão do INCRA em efetivamente implementar o PNRA gerou dificuldades para o desenvolvimento socioeconômico dos assentados, resultando assim em um dano moral coletivo. Nesse sentido, a falta de estrutura nas estradas vicinais implicou prejuízo ao acesso à saúde, à educação, ao

---

19ROSENVALD, Nelson. "*Curso de direito civil: responsabilidade civil."* São Paulo: Atlas, 2015.
20BITTAR FILHO, Carlos Alberto. "*Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro."* Disponível em http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30881-33349-1-PB.pdf. Acesso em: 05.12.2016.

transporte, e também ao desenvolvimento econômico e social pelas comunidades assentadas.

O descumprimento das medidas de implantação dos projetos de assentamento, previstas na Instrução Normativa nº 15/2004 do INCRA, representa a marginalização das comunidades assentadas, visto que às mesmas não são garantidos os mais basilares direitos fundamentais, em flagrante desrespeito à população afetada.

Pelo exposto, pode-se afirmar que os problemas estruturais nas estradas afetam diretamente a dignidade humana, uma vez a regularização de estradas é necessária para que a região possa se desenvolver, de modo a respeitar o mínimo existencial de cada indivíduo.

Considerando-se a gravidade dos danos imateriais causados as famílias assentadas, entende este órgão ministerial que o valor de recomposição pelos danos morais sofridos pela coletividade deverá ser arbitrado por este juízo com uma base de valor de R$ 1.000,00 (mil reais) por cada comunidade diretamente afetada.

Não há dúvidas, portanto, de que existem direitos fundamentais em violação e que os fatos fartamente demonstrados nos autos demandam reparação, a ser fixada por este juízo, sendo necessária, em caráter de urgência, alocação de recursos destinados à recuperação da trafegabilidade de estradas vicinais localizadas nos assentamentos rurais administrados pelo INCRA no Estado do Amazonas.

2.6. DO NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DA URGÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA PRESENTE DEMANDA

A emergência no atendimento do pleito se dá em virtude do péssimo estado de conservação das estradas vicinais de projetos de assentamento no Amazonas, o que causa prejuízos para o desenvolvimento econômico e social dos assentados. Assim, é evidente que os direitos cuja tutela se busca por meio da presente ação civil pública possuem ampla repercussão, sob diversos aspectos.

Se o simples fato de a atuação ineficiente e turva do órgão fundiário implicar negativa de direitos fundamentais já justificaria a declaração de urgência para julgamento do feito, na forma do art. 12, §2º, IX do CPC, certo é que os impactos coletivos das ações do INCRA apenas corroboram a necessária brevidade no deslinde do feito, máxime em se considerando a necessidade de uma programação de atividades que precisam se prolongar no tempo.

Enquanto não forem sanadas as irregularidades nas estradas vicinais que deram azo a propositura da presente ação civil pública, a situação das comunidades assentadas, que já é considerada caótica, pode se tornar irreversível. Mais que isso: enquanto se perpetua a omissão da autarquia fundiária, persistem e crescem os conflitos fundiários na região, que assim como o desmatamento, veem na ausência estatal uma oportunidade de se manterem impunes.

Cada dia sem manutenção representa a piora significativa das condições das vicinais dos assentamentos. Em especial nos períodos em que a chuva amazônica é mais presente, a omissão estatal representa verdadeiro perigo de vida a um sem número de assentados, o que apenas reforça a urgência do pleito apresentado.

3. DOS PEDIDOS

Considerando-se todo o narrado na presente ação civil pública, o Ministério Público Federal requer:

1. Sejam devidamente citados os REQUERIDOS para, querendo, contestarem a presente ação civil pública;

2. Seja reconhecida a **urgência** do presente pleito, na forma do art. 12, §2º, IX do CPC, tendo em vista todo o exposto no item 2.5. da presente inicial;

2.1 Seja concedida a inversão do ônus da prova para que o INCRA produza relatório versando a respeito da atual situação das vicinais que cortam ou dão acesso aos Projetos de Assentamento no Amazonas, devendo os relatórios informar quais vicinais já foram trabalhadas, com indicação do estado de conservação; quando e em quais vicinais se deram os últimos trabalhos de conservação; quais vicinais necessitam de nova manutenção; quando e de quais vicinais deve ser feita a manutenção preventiva seguinte; quais pendências legais/financeiras/burocráticas pendem de ser resolvidas para que a manutenção possa das vicinais possa ocorrer; cronograma de atividades relacionadas à manutenção de vicinais e ramais de 2017.

3. Seja o feito regularmente processado e julgado para, ao final:

3.1 CONDENAR OS REQUERIDOS a adotarem providências necessárias para o efetivo, contínuo e progressivo atendimento dos problemas estruturais das estradas vicinais que atendem aos projetos de assentamento no Amazonas, em caráter emergencial, bem como a manutenção periódica das referidas estradas, de modo que sejam

preservadas condições mínimas de trafegabilidade para as comunidades diretamente afetadas;

3.2 CONDENAR OS REQUERIDOS ao pagamento de dano moral coletivo no montante de R$20.000,00 (vinte mil reais) por comunidade diretamente afetada pelas práticas antijurídicas narradas nos autos;

3.3 A realização de audiência de conciliação/mediação, por força do disposto no inciso VII do art. 319 do NCPC.

3. 4 REQUER-SE ainda, por força do §1° do art. 319 do CPC, que seja a Procuradoria do INCRA instada a fornecer o endereço eletrônico, uma vez que o Ministério Público Federal não dispõe desta informação.

Dá-se à causa o valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Nestes termos, pede deferimento.

Manaus, 16 de fevereiro de 2017

BRUNA MENEZES GOMES DA SILVA

Procuradora da República