



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 1/2019/PFDC/MPF

Referência: PA nº 1.00.000.013764/2016-85

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC – (Grupo de Trabalho Reforma Agrária), no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127 e 129, incisos II e III, da CR, e nos artigos 5º, incisos I, alíneas “a”, “c” e “h”; II, alínea “d”; III, alínea “e”; V, alíneas “a” e “b”; e 6º, incisos VII, alínea “a” e “c”, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei 7.347/1985;

CONSIDERANDO que a Constituição da República, em seu art. 175, diz competir ao Estado direta ou indiretamente a prestação de serviços públicos relacionados aos direitos nela especificados, em particular os direitos sociais declinados no art. 6º, e, como seu componente indissociável, a reforma agrária, tal como disciplinada nos artigos 184 e seguintes;

CONSIDERANDO que a própria Constituição, em seu art. 187, determina a necessária participação de produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política nacional de reforma agrária e incentiva o cooperativismo;

CONSIDERANDO que a concretização do projeto político-jurídico previsto na Constituição é dever de todos, do Estado e da sociedade civil, e que a reforma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

agrária e o cumprimento da função social da posse e da propriedade são imperativos de igualdade material, de redução de discriminações de todos os tipos e de solidariedade (art. 3º);

CONSIDERANDO que a Constituição de 1988 investe fortemente nas iniciativas e configurações coletivas., destacando-se, a título exemplificativo, a liberdade sindical (art. 8º); direito à greve (art. 9º); participação em audiências públicas a serem realizadas por comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional ou de suas Casas (art. 58, § 2º, II); iniciativa popular de lei (art. 61, § 2º); ação popular (art. 5º, LXXIII); Conselho da República (art. 89); legitimidade para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade (art. 103); planejamento municipal (art. 29, XII); usuários dos serviços públicos (art. 37, § 3º); seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); saúde (art. 198, III); educação (art. 205); proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º) e do meio ambiente (art. 225); assistência social (art. 204), criança e adolescente (art. 227, §7º);

CONSIDERANDO o disposto no inciso XVIII do artigo 5º da CR, segundo o qual “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1969, deixou absolutamente clara a relação entre democracia e liberdade de associação. A ementa do respectivo acórdão é suficientemente elucidativa¹:

1 Supremo Tribunal Federal, ADI 1969, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 08/08/2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

CONSIDERANDO que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em reunião de 17 de dezembro de 2018, aprovou a Resolução 73/173, que, entre outras providências, “insta a los Estados a que reconozcan, mediante declaraciones públicas, políticas, programas y leyes, la importante y legítima función que desempeñan las personas, los grupos y las instituciones de la sociedad en la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación²”;

CONSIDERANDO que o mais importante precedente sobre o tema, no âmbito da Corte Interamericana de Derechos Humanos, é o “Caso Escher e outros vs Brasil”, que trata da interceptação de linhas telefônicas das organizações sociais ADECON e COANA, ligadas ao MST na luta pela reforma agrária no País, e sua posterior divulgação na imprensa. A Corte endossou a conclusão da Comissão Interamericana de Derechos Humanos,

2 Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/173&Lang=S>. Acesso em 24 fev. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

de ofensa ao direito de reunião ou associação, com previsão no artigo 16.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José da Costa Rica”)³;

CONSIDERANDO que não há, seja no direito interno, seja no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, norma que exija a formalização de coletivos para habilitá-lo à luta por direitos, inclusive porque toda concepção associativa regula-se pela ideia central de ausência de ingerência estatal;

CONSIDERANDO, portanto, que os potenciais beneficiários da política nacional de reforma agrária não podem ser prejudicados ou discriminados por cumprirem dois desígnios constitucionais, quais sejam, buscar a reforma agrária e se associarem livremente para tal fim;

CONSIDERANDO que a ocupação de imóveis que não cumprem a função social da propriedade situa-se dentro das liberdades de manifestação, protesto e expressão;

CONSIDERANDO, ainda, que somente a lei pode criar obrigação e/ou extinguir direitos, tanto na seara cível, quanto na penal ou administrativa, conforme art. 5º, II, da CR;

3 Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

CONSIDERANDO que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA desempenha serviço público;

CONSIDERANDO ser diretriz de atendimento ao usuário de serviço público a vedação a qualquer tipo de discriminação, nos termos do art. 5º, V, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que o usuário poderá apresentar manifestações perante a Administração Pública, por meio da ouvidoria do órgão, nos termos dos artigos 9º e 10 da Lei n. 13.460/2017;

CONSIDERANDO que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria, nos termos do art. 10, §2º, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que é vedada a recusa ao recebimento de manifestações, sendo cabível a responsabilização do agente público que assim agir, nos termos do art. 11 da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que são atribuições precípua da ouvidoria, dentre outras, promover a participação do usuário na administração pública, propor a adoção de medidas para a defesa de seus direitos e promover a adoção de mediação e conciliação entre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

o usuário e o órgão ou a entidade pública, nos termos do art. 13, I, V e VII, da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que a Administração Pública pode, mediante atos normativos específicos, dispor sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias, desde que respeitadas as diretrizes, princípios e disposições legalmente estabelecidos em favor dos usuários dos serviços públicos, nos termos do art. 17 da Lei 13.460/17;

CONSIDERANDO que o Decreto 8.955, de 11 de janeiro de 2017, manteve-se vigente e compatível com a posterior previsão do art. 17 da Lei 13.460/2017 ;

CONSIDERANDO que o artigo 7º do Decreto 8.955/2017 estabelece o papel da Ouvidoria Agrária Nacional como espaço administrativo de interlocução, mediação e resolução de conflitos sociais no campo, como se observa de sua redação:

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;

III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;

IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e

V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

CONSIDERANDO a informação de que a Ouvidoria Agrária Nacional expediu recomendação aos Superintendentes Regionais do INCRA, por meio do Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA nos seguintes termos:

1. Em consonância com as diretrizes emanadas pela Presidência do INCRA, esta Ouvidoria Agrária Nacional recomenda informar a seus Chefes de Divisão e Executores de Unidades Avançadas a não atenderem entidades que não possuam personalidade jurídica, bem como seus representantes;
2. Da mesma forma não devem ser atendidos invasores de terra (estes devem ser notificados conforme a lei).

CONSIDERANDO que o documento estabeleceu direcionamento que cerceia e limita o atendimento ao usuário de serviço público, adotando medidas discriminatórias, em discordância com as disposições da Lei 13.460/2017;

CONSIDERANDO que as orientações adotam posição de acirramento de tensões sociais e conflitos no campo, em contrariedade ao papel mediador e de busca de pacificação, prevenção e resolução de tais antagonismos, conferido à Ouvidoria Nacional Agrária pelo ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que, em memorando de esclarecimento, o Ouvidor Agrário Nacional afirma que as Superintendências do INCRA poderão receber



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

interessados, os quais, porém, só podem representar a si mesmos, “desde que devidamente identificados, na defesa de seus interesses”, sendo a eles permitido agir em nome de terceiros se tiverem procuração para tanto;

CONSIDERANDO que o esclarecimento apresentado em nada altera a orientação anterior, reforçando, ao contrário, as ilegalidades e inconstitucionalidades aqui ressaltadas;

RECOMENDA

Ao Ouvidor Agrário Nacional e aos Superintendentes Regionais do INCRA que adotem as seguintes medidas, no âmbito de suas competências, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

i) ao Ouvidor Agrário Nacional que torne sem efeito as orientações contidas no Memorando Circular nº 234/2019/OAN/P/SEDE/INCRA, dando amplo conhecimento aos Superintendentes Regionais e órgãos do INCRA, bem como ao público em geral;

ii) aos Superintendentes Regionais do Incra que procedam a atendimento amplo e integral de todos os usuários do serviço público, sem discriminação de qualquer natureza, o que deve abranger movimentos sociais e quaisquer entidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00093154/2019

ADVIRTA-SE que a presente RECOMENDAÇÃO deve ser cumprida a partir de seu recebimento, sob pena das ações judiciais cabíveis, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Brasília, 25 de fevereiro de 2019

Assinado Eletronicamente
DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Assinado Eletronicamente
JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR
GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente
IVAN CLAUDIO MARX
GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente
JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS
GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente
MICHELE DIZ Y GIL CORBI
GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente
RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA
GT Reforma Agrária/PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00093154/2019 RECOMENDAÇÃO nº 1-2019**

.....
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **25/02/2019 10:03:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

Data e Hora: **25/02/2019 12:20:53**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **25/02/2019 10:38:49**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS**

Data e Hora: **25/02/2019 10:55:03**

Assinado com certificado digital

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave B93F5C04.507A1D7C.E0313EC9.611D4F12