



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00395220/2019

RECOMENDAÇÃO Nº 10/2019/PFDC/MPF

Referência: PA nº 1.00.000.012201/2019-12

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. 184, atribui à União a competência para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo a sua função social;

CONSIDERANDO que o decreto que declara o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação;

Assinado digitalmente em 23/08/2019 15:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 77804957.4B276398.E3836913.DCA5EA3B



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o ato administrativo que declara o interesse social é precedido de uma série de etapas para a aferição da função social da propriedade, em atenção ao que dispõe o art. 186 da Constituição;

CONSIDERANDO que os artigos 184 e 186 possuem uma dimensão organizacional e procedimental, porquanto exigem que o Estado adote as medidas necessárias para a efetivação da reforma agrária, sob pena de incorrer em omissão inconstitucional e proteção deficiente do respectivo direito fundamental;

CONSIDERANDO que os procedimentos a serem observados pela Administração Pública pressupõem a adoção de medidas preparatórias de natureza técnica com o fim de aferir os requisitos constitucionais e legais para a edição do ato administrativo que declara o interesse social de um imóvel para fins de reforma agrária;

CONSIDERANDO que tais medidas acarretam dispêndio de recursos humanos e materiais;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos acórdãos (v.g., TC 023.113/2017-0; TC 011.196/2018-1), aponta que obras paralisadas são responsáveis por “prejuízos de difícil mensuração, tais como os custos relacionados ao desgaste e manutenção das obras, o comprometimento dos serviços já executados e o prejuízo ocasionado pela privação dos benefícios assistenciais que o empreendimento viria a gerar”;

CONSIDERANDO que o mesmo raciocínio é aplicável a políticas públicas, como a de reforma agrária, uma vez que a sua paralisação implica o comprometimento de medidas já adotadas, como vistorias, levantamentos ocupacionais e outras diligências, além do dispêndio de recursos materiais e humanos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o TCU recomenda a eficiência do gasto governamental e a institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que contemplem objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo (Acórdão 2.127/2017-Plenário);

CONSIDERANDO que o ato declaratório do interesse social para fins de desapropriação possui o atributo da imperatividade, de modo que a sua concretização independe da vontade do particular, e que a cognição limitada da ação judicial de desapropriação afasta, nesse tipo de demanda, a discussão acerca da submissão do bem à força expropriatória do Estado, devendo o debate restringir-se aos valores de indenização;

CONSIDERANDO que a aferição do cumprimento da função social da propriedade não se enquadra em juízo de conveniência e oportunidade do gestor, além de viabilizar a concretização de direitos fundamentais sociais de trabalhadores rurais;

CONSIDERANDO o teor de resoluções do Conselho Diretor do INCRA que implicam a desistência de processos de desapropriação ou o cancelamento de títulos da dívida agrária após longo período de tramitação;

CONSIDERANDO, a título de exemplo, o teor da Resolução nº 9, de 12 de julho de 2019, do Conselho Diretor do INCRA, que trata do imóvel rural “Fazenda das Cabras”, localizado no Município de Figueirópolis (TO), no qual houve desistência de desapropriação com base em menção a argumentos como “demora na solução da demanda” e “alto custo de obtenção”, sem qualquer análise aprofundada do processo administrativo de desapropriação e consideração acerca da concretização do direito fundamental acima referido, em dissonância com Comitê de Decisão Regional sobre o tema (Processo Administrativo nº 54240.003384/2002-99);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO, também como exemplo, o teor da Resolução nº 13, de 13 de agosto de 2019, do Conselho Diretor do INCRA, que trata do imóvel rural “Fazenda Macaé”, localizado no Município de Andradina (SP), no qual se arquivou o Processo Administrativo nº 54190.001876/2002-82, com base no “reconhecimento da indisponibilidade orçamentária e financeira para disponibilização dos valores correspondentes à indenização”;

CONSIDERANDO que outras resoluções do gênero vêm sendo publicadas ou gestadas, sem fundamentação técnica ou atenção às etapas já realizadas, ignorando os recursos dispendidos e a realidade dos potenciais beneficiários da reforma agrária e limitando-se a afirmar genericamente a indisponibilidade orçamentária ou a demora na solução da demanda;

CONSIDERANDO que as resoluções afetam, na grande maioria dos casos, situações há muito tempo consolidadas e geram insegurança jurídica para milhares de famílias no campo;

CONSIDERANDO que há, no caso, uma violação do princípio da proteção da confiança, uma vez que, transcorridas as etapas da desapropriação, os potenciais beneficiários da reforma agrária nutrem expectativas legítimas de que serão atendidos pela política pública;

CONSIDERANDO que as medidas administrativas devem levar em consideração os impactos que acarretarão sobre cada grupo de pessoas, com especial atenção sobre a população vulnerável que será beneficiada pela política;

CONSIDERANDO que a atuação da autarquia desconsidera igualmente o efeito conflitivo que tais resoluções podem acarretar, notadamente quanto à paralisação da política de reforma agrária nos imóveis mencionados;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que as resoluções vêm desacompanhadas de qualquer diálogo prévio com as comunidades afetadas e não apontam qualquer medida efetiva para o cumprimento dos artigos 184 e 186 da Constituição no caso concreto;

CONSIDERANDO que o dispêndio de recursos e de emissão de títulos de dívida agrária nos processos de desapropriação se dá em etapas bem delimitadas, não sendo cabível a simples desistência, sem fundamentação, para desfazer uma série de atos já praticados e que demandaram custos para a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a paralisação do processo de reforma agrária nesta etapa, após o dispêndio de recursos para a sua efetivação, pode também consistir em ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que, mesmo quando factível, a alegação de falta de disponibilidade de recursos financeiros não pode prescindir de uma efetiva demonstração dos recursos existentes de forma global e do planejamento a ser adotado em todas as áreas pelo gestor;

CONSIDERANDO que o fim legítimo do equilíbrio orçamentário não pode servir de escudo à restrição de direitos fundamentais sem qualquer argumentação adequada, sob pena de ofender-se o princípio da proporcionalidade;

CONSIDERANDO que a autarquia vem se valendo de publicidade institucional (“INCRA em movimento e em números”) para divulgar a desistência de ações judiciais como medida de economia e de redução de despesas, olvidando-se do seu papel constitucional e do necessário compromisso com a legalidade e com a devida fundamentação dos atos do Conselho Diretor;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

RECOMENDA

À Presidência do INCRA e a cada um dos membros do Conselho Diretor da autarquia que adotem as seguintes medidas, no âmbito de suas competências, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

i) **REVOGUEM** as resoluções que tratam de desistências de desapropriação, cancelamentos de títulos de dívida agrária ou arquivamento de processos administrativos acerca do tema;

ii) **DEIXEM** de editar resoluções de tal natureza e **PROCEDAM** à adoção das seguintes medidas em cada processo administrativo:

- Análise dos custos já despendidos para a realização da reforma agrária em cada imóvel, discriminando os gastos e estipulando metas para a concretização dos processos;
- Análise global da política de reforma agrária e da previsão orçamentária, com a realização de planejamento para atendimento pleno dos casos em curso;
- Audiência pública com os potenciais beneficiários envolvidos, de forma a conferir transparência às medidas que pretende adotar;
- Estabelecimento de soluções para o atendimento dos beneficiários da política, em atenção à proteção da confiança;

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com fundamento no art. 6º da LC 75/93, parte final do inciso XX, o Ministério Público Federal fixa o **prazo de 10 (dez) dias** para que o Inbra responda se acatará ou não a presente recomendação, bem como apresente o cronograma de atendimento para o item “ii” do documento.

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, 23 de agosto de 2019.

Assinado Eletronicamente

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Assinado Eletronicamente

JULIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR

Coordenador do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

DANIEL MEDEIROS SANTOS

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

MICHELE DIZ Y GIL CORBI

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

PATRÍCIA DAROS XAVIER

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

SADI FLORES MACHADO

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC

Assinado Eletronicamente

THALES CAVALCANTI COELHO

Membro do GT Reforma Agrária/PFDC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00395220/2019 RECOMENDAÇÃO nº 10-2019**

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

Data e Hora: **23/08/2019 15:05:18**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DANIEL MEDEIROS SANTOS**

Data e Hora: **23/08/2019 16:21:12**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **23/08/2019 15:48:24**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **23/08/2019 13:51:40**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SADI FLORES MACHADO**

Data e Hora: **23/08/2019 14:21:37**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **THALES CAVALCANTI COELHO**

Data e Hora: **23/08/2019 13:58:14**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MICHELE DIZ Y GIL CORBI**

Data e Hora: **23/08/2019 14:54:20**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **23/08/2019 14:50:01**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PATRICIA DAROS XAVIER**

Data e Hora: **23/08/2019 14:05:55**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 77804957.4B276398.E3836913.DCA5EA3B