



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAPÁ
7º OFÍCIO

Referência: PA nº 1.12.000.000494/2024-31

Ementa: RECOMENDAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. ASSENTAMENTO VILA VELHA DO CASSIPORÉ. OMISSÃO E MOROSIDADE ESTATAL NAS FASES DE IMPLEMENTAÇÃO FUNDIÁRIA.


RECOMENDAÇÃO Nº 53/2025

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício das atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas, e

CONSIDERANDO que, consoante preceitua o art. 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o Ministério Público possui, entre suas diversas atribuições, a função institucional de zelar pelo efetivo respeito aos serviços de relevância pública assegurados na Constituição Federal de 1988, inclusive com a promoção das medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, da CF/88);

CONSIDERANDO que a recomendação é instrumento de atuação do Ministério Público por meio do qual, em ato formal, são expostas razões fáticas e jurídicas com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou se abster de praticar determinados atos, visando à melhoria de serviços públicos, à proteção de interesses relevantes e à prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 1º da Resolução nº 164/2017 do CNMP);

	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 erigiu a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e estabeleceu a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (arts. 1º, III, e 170, III), vinculando a posse da terra ao aproveitamento racional, à preservação do meio ambiente e ao bem-estar dos trabalhadores (art. 186);

CONSIDERANDO que a lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) define a Reforma Agrária como o conjunto de medidas voltadas a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (art. 1º, §1º);

CONSIDERANDO que a **Constituição Federal de 1988** dispõe que a política agrária será executada com a participação efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, sendo garantidos os incentivos creditícios e fiscais, além dos demais previstos na norma constitucional (art. 187);

CONSIDERANDO que a lei nº 8.629/1993, ao regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, atribui ao órgão federal executor a responsabilidade de promover a destinação das áreas desapropriadas aos beneficiários (art. 16) e assegurar a consolidação dos assentamentos mediante a concessão de créditos de instalação e infraestrutura básica (art. 17, V), garantindo as condições de subsistência e o progresso econômico e social dos trabalhadores rurais;

CONSIDERANDO que o decreto-lei nº 1.110/1970 atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades dos extintos Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), sendo atualmente o órgão federal executor da política de reforma agrária;

CONSIDERANDO que o decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o art. 68 do ADCT, bem como a instrução normativa INCRA nº 57/2009, impõem ao INCRA o dever de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos;

CONSIDERANDO que a instrução normativa INCRA nº 99/2019 define os ritos de consolidação de assentamentos, prevendo que a autarquia deve assegurar a

	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	---

infraestrutura básica e a regularidade documental para a efetiva implementação e consolidação dos assentamentos;

CONSIDERANDO que o decreto nº 4.449/2002 torna obrigatório o georreferenciamento de imóveis rurais para fins de registro e certificação junto ao **SIGEF**;

CONSIDERANDO as obrigações estipuladas na lei nº 11.952/2009 e na lei nº 10.267/2001, que condicionam a regularização fundiária ao georreferenciamento e à certificação de imóveis rurais no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), etapas indispensáveis para conferir segurança jurídica aos assentados;

CONSIDERANDO que ao 7º ofício da Procuradoria da República do estado do Amapá cabe a atuação judicial e extrajudicial em matérias diretamente relacionadas à 1ª CCR (defesa dos direitos sociais e fiscalização de atos administrativos em geral), nos termos do art. 13, inciso IV, da resolução nº 11/2018 do Conselho Superior do Ministério Público Federal;

CONSIDERANDO que, no âmbito do 7º ofício da Procuradoria da República do estado do Amapá, foi instaurado o PA nº 1.12.000.000494/2024-31 para acompanhar a atuação do INCRA na concretização da política de reforma agrária junto ao Projeto de Assentamento (PA) Vila Velha do Cassiporé;

CONSIDERANDO que a criação do PA Vila Velha do Cassiporé ocorreu em 27/12/1999, conforme portaria nº 64, de 27/12/1999, inserta no Diário Oficial da União nº 11, publicado dia 17/01/2000;

CONSIDERANDO que o PA Vila Velha do Cassiporé teve sua demarcação iniciada ainda em 2001, conforme ofício nº 34789/2020/SR(21)AP-G/SR(21)AP/INCRA-INCRA (PR-AP-00013199/2020);

CONSIDERANDO que, no dia 10/12/2018, sobreveio a este Ministério Público o ofício nº 002, advindo da comunidade de Vila Velha do Cassiporé, no qual se reclamava a ausência de atuação do INCRA na localidade, incluindo a falta de demarcação dos lotes e de liberação de créditos aos assentados (PR-AP-00038227/2018);

CONSIDERANDO que a demarcação dos lotes (georreferenciamento) é condição *sine qua non* para que os agricultores tenham acesso aos títulos de concessão de uso e de domínio daquelas áreas;

	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
--	---	---

CONSIDERANDO que ainda em 2020 a Superintendência Regional do INCRA no Amapá deu início aos procedimentos licitatórios para contratação dos serviços de georreferenciamento dos perímetros e parcelas dos projetos de assentamento sob sua jurisdição, conforme consta no ofício nº 8286/2021/SR(21)AP-G/SR(21)AP/INCRA-INCRA (PR-AP-00005393/2021);

CONSIDERANDO que o PA Vila Velha do Cassiporé constava no lote 02 do termo de referência inserto no processo nº 54000.09770/2020-21 (PR-AP-00016955/2022);

CONSIDERANDO que a Superintendente Regional substituta do INCRA/AP aprovou, em 29/10/2020, o termo de referência citado anteriormente (PR-AP-00016955/2022);

CONSIDERANDO que a contratação relativa ao certame não foi realizada, conforme consta no doc. 59.3, fl. 3 (PR-AP-00016955/2022);


CONSIDERANDO que, em 17/02/2021, o INCRA/AP informou a impossibilidade de elaborar o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da comunidade, em razão da escassez de recursos orçamentários e de pessoal, conforme o ofício nº 8286/2021/SR(21)AP-G (PR-AP-00005393/2021);

CONSIDERANDO que, no dia 11/07/2022, o INCRA/AP relatou a inexistência de recursos orçamentários para medição, demarcação topográfica e georreferenciamento de parcelas do PA Vila Velha do Cassiporé, informando, ademais, que a licitação anterior não havia sido finalizada, conforme ofício nº 46809/2022/SR(AP)G/SR(AP)/INCRA-INCRA (PR-AP-00016919/2022);

CONSIDERANDO que a excessiva morosidade na execução dos trabalhos demandou a atualização do levantamento ocupacional no PA, medida indispensável para a identificação e posterior regularização de ocupações supervenientes e irregulares;

CONSIDERANDO que o INCRA/AP se comprometeu, em reunião realizada no dia 22 de fevereiro de 2024, na escola estadual localizada na comunidade Vila Velha do Cassiporé, a realizar novo levantamento ocupacional no PA Vila Velha do Cassiporé (PR-AP-00012002/2024, doc. 1.14);

CONSIDERANDO que o INCRA/AP informou, em 14/10/2024, a não realização do novo levantamento ocupacional no PA em virtude do reduzido quadro

 Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---

funcional da regional, conforme ofício nº 73845/2024/SR(AP)G/SR(AP)/INCRA-INCRA (PR-AP-00027567/2024);

CONSIDERANDO que posteriormente, por intermédio do ofício nº 92742/2024/SR(AP), a autarquia federal informou a programação de levantamento ocupacional no PA Vila Velha para o interregno de 14 a 17/12/2024, abrangendo cerca de 70 unidades familiares (PR-AP-00033619/2024);

CONSIDERANDO que, no dia 01/03/25, o INCRA/AP informou não ter realizado o levantamento ocupacional no PA Vila Velha do Cassiporé, conforme consta no ofício nº 14778/2025/SR(21)AP-G/SR(21)AP/INCRA-INCRA (PR-AP-00006613/2025);


CONSIDERANDO que, após ter sido requisitado, o INCRA/AP informou não ser possível elaborar cronograma para a realização de levantamento ocupacional em qualquer projeto de assentamento sob sua jurisdição no Amapá em virtude da falta de previsão orçamentária e da disponibilidade de recursos humanos, conforme consta no ofício nº 50109/2025/SR(21)AP-G/SR(21)AP/INCRA-INCRA (PR-AP-00021174/2025);

CONSIDERANDO que, em 14/10/2024, o INCRA/AP noticiou o início da inserção dos dados de certificação no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), etapa indispensável à regularização do imóvel rural, conforme consta no ofício nº 73845/2024/SR(AP)G (PR-AP-00027567/2024);

CONSIDERANDO que a última manifestação do INCRA no PA nº 1.12.000.000494/2024-31 (17/07/2025) informa que foram inseridas 78 parcelas do PA Vila Velha no SIGEF e que esse quantitativo não engloba o total dos lotes demarcados no referido assentamento;

CONSIDERANDO que, no dia 09/09/2025, sobreveio representação da Associação Agroextrativista dos Produtores Rurais do Primeiro do Cassiporé - RENASCER informando ainda não ter sido elaborado novo cronograma para a realização do levantamento ocupacional relacionado ao PA Vila Velha do Cassiporé nem concluído o georreferenciamento dos imóveis rurais da região, que ainda não constam devidamente registrados no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) (PR-AP-00026708/2025);

CONSIDERANDO que, segundo o relato da entidade associativa, cerca de 160 famílias permanecem desassistidas quanto à efetivação da política de regularização fundiária, evidenciando a necessidade de continuidade dos atos administrativos;

 Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---

CONSIDERANDO o alerta da associação quanto à aquisição de terras adjacentes por empresários, fato que eleva a vulnerabilidade do assentamento e a possibilidade de invasões ou conflitos fundiários;

CONSIDERANDO que a omissão do INCRA/AP obstaculiza o acesso de aproximadamente 160 famílias aos créditos de fomento, gerando um dano social contínuo e o risco de esvaziamento da política pública;

CONSIDERANDO que a mora desarrazoada do INCRA/AP consubstancia violação direta ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/88) e omissão estatal inconstitucional;

CONSIDERANDO que a alegação de insuficiência de recursos ou de contingente funcional vincula-se à cláusula da 'reserva do possível', a qual, conforme jurisprudência do STF (ARE 745.745 e ADPF 45), não pode ser utilizada como subterfúgio para a desídia estatal ou para a aniquilação do mínimo existencial e de direitos sociais fundamentais;


CONSIDERANDO que a garantia do mínimo existencial, sob a perspectiva de Gilmar Mendes e Paulo Gonet¹, vincula-se à dimensão prestacional dos direitos fundamentais, exigindo do Estado não apenas uma abstenção, mas uma atuação positiva para assegurar as condições materiais básicas para o exercício da dignidade humana;

CONSIDERANDO o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698 de Repercussão Geral (RE 592.581) e pelo STJ no AgInt no REsp 1.304.269/MG, que autoriza a intervenção do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas quando a omissão da administração comprometer a supremacia da dignidade da pessoa humana;

CONSIDERANDO que, conforme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a morosidade do INCRA na expedição de título de propriedade em favor de assentado é hábil a ensejar o pagamento de indenização por danos morais (REsp: 1981808e 1993255);

CONSIDERANDO que a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) admite a fixação de medidas coercitivas e astreintes em face do INCRA

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---

como meio executivo necessário para o cumprimento de obrigações de fazer relativas à implementação de projetos de assentamento (AI 10184775920184010000);

CONSIDERANDO que a omissão continuada em uma área de fronteira e isolamento geográfico, como o município de Oiapoque/AP, agrava a vulnerabilidade social e pode caracterizar retrocesso social proibido pelo ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que o princípio da proibição do retrocesso social (ou efeito *cliquet*), conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 1455017), veda a frustração e o inadimplemento, pelo poder público, de direitos prestacionais de caráter social;

CONSIDERANDO que a mora demasiada nas atividades de implementação fundiária no PA Vila Velha do Cassiporé configura um retrocesso inadmissível na medida em que esvazia o direito social à reforma agrária;

CONSIDERANDO o princípio da razoabilidade, que, segundo Luís Roberto Barroso, *“é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça”* e que permite o *“exame da razoabilidade (reasonableness) e de racionalidade (rationality) das normas jurídicas”*² ;

CONSIDERANDO a existência de assentados quilombolas na localidade, conforme informado pelo INCRA/AP por meio do ofício nº 8286/2021/SR(21)AP-G/SR(21)AP/INCRA-INCRA (PR-AP-00005393/2021);

CONSIDERANDO a convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil (decreto nº 5.051/2004), que assegura às comunidades tradicionais o direito de serem consultadas e de terem seus territórios protegidos, o que exige a realização imediata de estudo antropológico diante da presença quilombola relatada nos autos;

CONSIDERANDO, por fim, que a demora irrazoável no processo de regularização integral do assentamento, criado em 27/12/1999 (portaria nº 64/1999), obstaculiza o acesso definitivo à terra, a créditos de fomento, o cumprimento da função social da propriedade e a implementação efetiva da política de reforma agrária, gerando


² BARROSO, Luís Roberto. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade. In: SOARES, José Ronald Cavalcante (Coord.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: LTr, 2001, p. 319-342.

um estado de vulnerabilidade social que exige a imediata atuação corretiva desta instituição;

resolve **RECOMENDAR** à Superintendência Regional do INCRA no Amapá (INCRA/AP) que adote todos os atos e providências necessárias para a efetiva implementação do PA Vila Velha do Cassiporé no Amapá, incluindo, especificamente, os dispostos abaixo:

1 - APRESENTE, no prazo de **30 (trinta) dias úteis**, um cronograma definitivo e detalhado para a implementação integral das etapas pendentes no PA Vila Velha do Cassiporé, o qual deverá incluir, dentre outras obrigações, as seguintes:

- a) o **levantamento ocupacional** completo no âmbito do PA, identificando o perfil das famílias e a regularidade das ocupações atuais, providenciando a regularização das ocupações irregulares ou, quando necessário, a retomada de tais parcelas;
- b) a **demarcação** integral das áreas pendentes do PA, se houver;
- c) o **georreferenciamento** completo de todas as parcelas demarcadas e a respectiva certificação no **SIGEF**, realizando as retificações técnicas necessárias para adequação às normas vigentes, nos termos da lei nº 10.267/2001;
- d) o **estudo antropológico** acerca da população quilombola residente na área, assegurando a participação da comunidade;
- e) a **atualização** do plano de desenvolvimento do assentamento (PDA), com a revisão das metas de infraestrutura e identificação daquelas já consolidadas, nos termos da lei nº 8.629/1993;
- f) o **estabelecimento** de etapas claras para a concessão, a todos os assentados que satisfizerem os requisitos vigentes, dos contratos de concessão de uso (CCU) e sua respectiva

 Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---

transição para os contratos de concessão de direito real de uso (CDRU) ou títulos de domínio (TD), observando os requisitos do decreto nº 9.311/2018 e 10.166/2019;

- g) a **disponibilização** das modalidades de crédito (apoio inicial; fomento, mulher etc.) para os ocupantes que forem regularizados, sob pena de inviabilizar a manutenção da família na terra;
- h) demais etapas necessárias para a efetiva implementação do PA Vila Velha do Cassiporé;

2) SOLICITE, formalmente, junto ao INCRA Nacional e aos órgãos ministeriais competentes, a dotação orçamentária extraordinária e o reforço de recursos humanos necessários, sob pena de responsabilização por omissão dolosa;

3) EXECUTE integralmente o cronograma que será apresentado, como forma de viabilizar e efetivar a política de reforma agrária e cumprir com as suas atribuições institucionais;

O Ministério Público Federal **REQUISITA**, desde logo, **NO PRAZO IMPRETERÍVEL DE 15 (QUINZE) DIAS**, que o destinatário informe se acatará ou não esta recomendação, informando, em hipótese de negativa, os respectivos fundamentos. Em caso de acatamento, deverá demonstrar os meios pelos quais concretizará o disposto na recomendação.

O silêncio será interpretado como não acatamento.


Por fim, destaque-se que a presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público Federal sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras providências mais contundentes.

Macapá/AP, data e hora conforme assinatura eletrônica.

-assinado eletronicamente-

ALOIZIO BRASIL BIGUELINI

Procurador da república

	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO AMAPÁ	Avenida Ernestino Borges 535, Julião Ramos Macapá-AP - CEP: 68908-198 - Telefone: (96) 3213-7800 www.mpf.mp.br/mpfservicos
---	---	---