



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA
 PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

IC 1.31.000.001110/2019-85

RECOMENDAÇÃO 3/2022/MPF/PRRO/GABPRDC

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do Procurador da República signatário, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127, 129, incisos II e III, e 225, caput e § 3º, da Constituição Federal, nos artigos 5º, inciso III, alínea d, e 6º, incisos VII, alínea b, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei Federal 7.347/1985, e

CONSIDERANDO que:

- 1 – cabe ao Ministério Público, como determinado no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atuar na proteção e defesa dos interesses sociais e difusos;
- 2 – 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, nos termos do art. 127 da Constituição Federal;
- 3 – constitui função institucional do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia nos termos do art. 129, II, III, VI, VII e VIII, da Constituição Federal;
- 4 – como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, cabe ao Ministério Público atuar em resguardo dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, dentre os quais, o da legalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e, ainda, da probidade administrativa;
- 5 – constitui atribuição do Ministério Público Federal promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social e ainda “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a

adoção das providências cabíveis” (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, incisos VII, alínea “b”, e XX, da Lei Complementar n. 75/93);

6 – compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não cumpre sua função social, mediante prévia e justa indenização (CR, art. 184);

7 – a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (CR, art. 188);

8 – a Lei 8.629/1993 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária;

9 – a IN Incra 98, de 30 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, traz as seguintes exigências:

Art. 19. A inscrição no Processo de Seleção para o Programa Nacional de Reforma Agrária é o ato formal por meio do qual a unidade familiar ou indivíduo declara a intenção de participar da seleção com objetivo de concorrer a uma vaga no PNRA, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes em Projeto de Assentamento.

Art. 20. A inscrição será realizada em local previamente definido pela Superintendência Regional do Incra, no Edital de Abertura, podendo ser realizada nas suas unidades físicas ou no sítio eletrônico da Autarquia.

10 – tramitam ações possessórias relacionadas à Fazenda Rio Doce, a saber, ACP 0010886-53.2016.4.01.4100, movida pelo INCRA, União e MPF e Ação possessória 0014343-06.2010.4.01.4100, movida pelo INCRA, havendo decisão de concessão de tutela de urgência favorável ao INCRA naquela e na última já houve sentença favorável à imissão do INCRA na posse dos lotes 50 e 54 e que o feito encontra-se em grau de apelação, onde se busca reintegração e imissão na posse dos lotes 52 e 53;

11 – ao menos 10 (dez) famílias que saíram pacificamente do Acampamento Paulo Freire III aguardam providências do INCRA quanto aos seus assentamentos noutra localidade;

12 – a Procuradoria Federal já informou no presente apuratório (vide COTA n. 00017-P/2019/GAB PFE/PFE-INCRA-RO/PGF/AGU – PR-RO-000101818/2022) que resta à Administração aguardar o desfecho judicial do caso, o que não impede a adoção de eventuais medidas administrativas que não sejam contrárias à lei, que não gerem prejuízo ao erário, que não tumultuem o processo e que não acirrem, de qualquer modo, os ânimos em campo, inflamando conflitos, cuja aferição compete ao INCRA;

13 – o INCRA informou que o assentamento das famílias do Acampamento Paulo Freire III obedecerá os procedimentos previstos na IN 98/2019, isto é, realizar-se-á mediante publicação de edital de abertura, visando inscrição em Processo de Seleção para o Programa Nacional de Reforma Agrária, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes em Projeto de Assentamento;

14 – embora ainda não haja o desfecho das ações possessórias mencionadas e, conseqüentemente, também não haja a criação de Projeto de Assentamento para realocação das famílias, o direito à moradia em questão deve ser resguardado, uma vez que o suposto lançamento de futuro edital para a seleção dos beneficiários da reforma agrária acaba por gerar insegurança jurídica;

15 – a violação da segurança jurídica em editais de seleção para o PNRA, a título comparativo, restou observada no Projeto de Assentamento RJ0004255 – PA Irmã Dorothy, criado em 30/09/2015, localizado no município de Quatis/RJ, sendo o Edital 561/2021 objeto de suspensão por decisão judicial proferida nos autos da ACP 5003263-24.2021.4.02.5109, em cuja ação restou constatada a falta de transparência, respeito e esclarecimentos por parte do INCRA aos ocupantes da área, sem que lhes fossem dispensadas orientações acerca do procedimento que seria adotado para a seleção das famílias beneficiárias;

16 – o pedido de tutela antecipada nos autos mencionados anteriormente fora deferido, nos seguintes termos:

I - Trata-se de pedido de tutela de urgência formulado pela Defensoria Pública da União no bojo de Ação Civil Pública ajuizada por ela em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA com o objetivo de obter a suspensão do edital n. 561/2021 para que seja garantida a regularização das famílias que vivem e cultivam no Assentamento Irmã Dorothy.

Informa que a presente ACP visa defender os direitos coletivos fundamentais – como o direito à moradia – das famílias que residem e trabalham no Assentamento Irmã Dorothy, que se encontram em situação de insegurança e vulnerabilidade em decorrência do edital n. 561/2021, publicado pelo INCRA em setembro de 2021.

Menciona que o referido edital tem por objetivo promover a seleção das famílias do PNRA para o Projeto de Assentamento RJ0004255 – PA Irmã Dorothy, criado em 30/09/2015, localizado no município de Quatis, com inscrição entre 15 e 29 de outubro de 2021.

(...)

Ademais, além da ausência de esclarecimentos necessários às famílias do assentamento, observo, num juízo perfunctório, que exíguo o prazo de inscrição de 15 dias, sobremaneira por se tratar de população extremamente vulnerável e de se exigir vasta documentação para o ato, o que poderá culminar no esvaziamento do objetivo da seleção.

Como bem destacado pelo MPF, “é importante que haja transparência no planejamento realizado pelo INCRA, visando garantir segurança jurídica aos envolvidos, sob pena de ser criado um novo e grave conflito na área”.

Verifico, portanto, a probabilidade do direito.

Do mesmo modo, presente o perigo na demora, uma vez que, além de já estar em curso o prazo de inscrição do edital (de 15 a 29 de outubro), o prosseguimento do processo seletivo poderá gerar conseqüências irreversíveis, prejudicando as famílias lá assentadas e criando expectativas

para as famílias escolhidas.

Há ainda que se atentar pela reversibilidade dos efeitos desta decisão, já que a suspensão do edital não impedirá sua reedição ou reabertura futura, no caso de improcedência do pedido autoral.

Pelo exposto, DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA para determinar a suspensão do edital n. 561/2021 até ulterior decisão a ser proferida por este Juízo.

17 – no mesmo sentido, tem-se a decisão proferida na ACP 0003782-52.2016.4.01.3601, ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor do INCRA/MT, indicando que aquela autarquia agrária não procedeu a nenhuma ação administrativa para benefício das famílias que vivem na área há vários anos, tendo o INCRA publicado edital nos moldes do Decreto Federal 9.311/2018, objetivando a escolha de famílias elegíveis para participar do PNRA;

18 – os fundamentos da segurança jurídica em editais de seleção para o PNRA restaram novamente violados, consoante fundamentação da decisão proferida na citada ACP 0003782-52.2016.4.01.3601, relativamente à suspensão de Edital de Chamamento para concessão de lotes do Assentamento Santa Aurélia/MT, ao reforçar o Magistrado que:

“as decisões do Tribunal de Contas da União, no sentido de obrigar a realização de um Edital de Chamamento pelo INCRA (para, então, realizar a doação de lotes), se aplicada linearmente ao caso concreto, acabará por desconsiderar a existência de inúmeras situações fáticas e jurídicas já formadas; podendo mesmo contribuir para o acirramento do conflito agrário no local. Entendo, portanto, que o novo regulamento da Lei 8.629/1993, que dita a necessidade de Edital de Chamamento Público para a inclusão de sujeitos no Plano Nacional de Reforma Agrária, deve ser interpretado em conformidade ao quanto dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; como também em relação ao postulado da segurança jurídica.”

19 – os argumentos acerca da necessidade de ponderação entre os valores da segurança jurídica (e sua adequação à situação concreta) em cotejo com a impessoalidade na Administração Pública, fundamentou a decisão que concedeu tutela de urgência nos sobreditos autos, no sentido de sustar os efeitos da publicação de Edital de Chamamento para a concessão de lotes em assentamentos rurais, nos seguintes termos:

(...)

A aplicação do postulado da segurança jurídica é adequada ao caso concreto. Existe informação produzida pelo INCRA neste processo no sentido de que as famílias que estão a ocupar o bem imóvel Santa Aurélia, há vários anos, hoje, produzem alimentos para os municípios da região. Logo, a aplicação linear do atendimento do TCU guarda a possibilidade de desestruturar uma unidade de produção agrícola que vem gerando benefícios sociais, a despeito das questões jurídicas envolvidas.

E mais. O conflito entre segurança jurídica e impessoalidade da ação administrativa pode ser resolvido com facilidade no caso concreto, sem necessidade de completa desestruturação da produção agrícola do local. De vez que basta que o INCRA promova, a exemplo dos demais projetos de

assentamento, uma fiscalização no local; e que ela seja capaz de identificar as pessoas que não cumprem com os requisitos de elegibilidade do programa de reforma agrária (nos termos do art. 20 da Lei 8.692/1993) e retirá-las do local, como também empreender fiscalização acerca da questão da concentração de lotes e, assim, desconstituir as situações fáticas em que uma pessoa possui área superior que 02 módulos fiscais. Desse modo, protegendo aqueles que efetivamente trabalham e produzem dentro dos objetivos da política da reforma agrária.

Por fim, desestruturar inteiramente a ocupação existente é, a meu ver, a pior opção possível, dada a possibilidade de redução de produtividade de alimento em razão de ação jurídica que não leva em consideração a situação já consolidada no local dos fatos e, tampouco, suas consequências práticas.

(...)

Resolvo o processo em seu mérito (art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil) no seguintes termos:

1- Concedo tutela de urgência no sentido de sustar os efeitos da publicação de Edital de Chamamento para a concessão de lotes do Assentamento Santa Aurélia, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) em caso de descumprimento. Intime-se o INCRA.

20 – o cumprimento da regra para publicação de edital de seleção de que trata a Lei 8.629/93 e regramentos posteriores deve, ainda, ser analisado pela perspectiva do quanto disposto no art. 24, da LINDB, senão veja-se:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)].

21 – visando a garantia de não violação da segurança jurídica quando da publicação dos mencionados editais de seleção, compete ao INCRA o cumprimento de diversas medidas administrativas prévias, dentre elas manter cadastro atualizado das áreas desapropriadas e dos beneficiários da reforma agrária, nos termos do § 12º do art. 18, da Lei 8.629/93, em nota:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

22 – a inexistência de controle prévio para conhecer o número real de assentáveis e a demanda verdadeira por terras para a promoção da reforma agrária, aliada à ausência de esclarecimentos às famílias do assentamento, podendo culminar no esvaziamento do objetivo da seleção prevista na precitada IN 98/2019 e o conseqüente surgimento e/ou agravamento de conflito agrário na área;

23 – o cumprimento de todas essas medidas administrativas pelo INCRA garantem respeito ao direito das pessoas que ocupam a área objeto do presente apuratório, as quais possuem legítima expectativa de serem efetivamente assentadas;

24 – a função exercida pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de dialogar e interagir com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, persuadindo os poderes públicos para a proteção e defesa dos direitos individuais homogêneos socialmente relevantes ou indisponíveis, coletivos e difusos – tais como dignidade, liberdade, igualdade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros;

25 – a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC representa com primazia o papel entregue ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, cujo foco específico é a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana, na defesa dos direitos constitucionais, nos quais se destacam a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, visando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, em que o desenvolvimento nacional esteja conjugado com a erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais (arts 1º, 3º e 6º da Constituição Federal de 1988), nas diversas faces que se impõe a defesa dos direitos humanos;

26 – ao Procurador Federal dos Direitos do Cidadão foi instituído pela Lei Complementar n. 75/1993 o papel de ombudsman nacional, atuando, de ofício ou mediante representação, na defesa dos direitos constitucionais para o seu efetivo respeito (arts. 11 e 12 da Lei Complementar n. 75/1993), em atenção aos comandos dos arts. 127 a 129 da Constituição Federal de 1988;

27 – e, CONSIDERANDO, por fim, a prerrogativa conferida ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para expedir RECOMENDAÇÕES, no exercício da defesa dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito e aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis (artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993),

RECOMENDA

À Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado de Rondônia para que:

I – a adoção de edital de convocação de que trata a Lei 8.629/1993 e demais regramentos que a procedem - tratando especificamente de processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA -, não deve violar o princípio da segurança jurídica, garantindo-se, assim, o direito das pessoas que ocupam áreas rurais e que possuem legítima expectativa de assentamento;

II – relativamente às 10 (dez) famílias que saíram pacificamente do Acampamento Paulo Freire III e que aguardam assentamento noutra localidade seja garantido o direito à transparência, respeito e esclarecimentos por parte do INCRA aos ocupantes da área, mediante orientações prévias acerca do procedimento que poderá ser adotado para a seleção das famílias beneficiárias;

III – não obstante a ausência de desfecho da ACP 0010886-53.2016.4.01.4100 e da Ação possessória 0014343-06.2010.4.01.4100, que a autarquia agrária:

a) proceda à identificação de cada ocupante, perfil dessa ocupação (nome, idade, número de pessoas na posse, fonte de renda e etc) e imediata realização de levantamentos/vistorias junto às 10 (dez) famílias vinculadas ao acampamento Paulo Freire III, visando identificar suas condições de vulnerabilidade social;

b) identificar se há registro/histórico de violência, ameaças e/ou conflito agrário na localidade em que se encontram referidas famílias;

c) expedir orientações em geral e demais providências voltadas à transparência no planejamento realizado pelo INCRA para seleção das famílias candidatas a beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, no intuito de garantir segurança jurídica aos envolvidos, sob o risco de ser criado grave conflito na área;

d) efetivar a análise, cadastramento e inscrição dos interessados que atendam aos requisitos do PNRA em prazo razoável, assim como informar os motivos do indeferimento da inscrição e cadastro àqueles que não possuam as condições para serem beneficiários da reforma agrária, em prazo razoável, contado do dia posterior ao requerimento, com possibilidade de recurso administrativo.

IV – a autarquia agrária mantenha atualizado e divulgue ampla, acessível e sistematizadamente junto ao sítio eletrônico da Superintendência Regional as informações relativas ao cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária em Rondônia, nos moldes descritos no § 12º do art. 18, da Lei 8.629/93.

Fixa-se, com fundamento no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93, o **prazo de 20 (vinte) dias**, a contar do recebimento desta Recomendação, para manifestação acerca do acatamento de seus termos, apresentando documentos que comprovem o seu cumprimento

e, em hipótese de negativa, os respectivos fundamentos.

A presente Recomendação dá ciência e constitui em mora o destinatário quanto aos fatos e providências ora indicados. A omissão na remessa de resposta no prazo estabelecido será considerada como recusa ao cumprimento da Recomendação, o que poderá ensejar a adoção das providências judiciais cabíveis, em face da violação dos dispositivos legais acima referidos.

Consigne-se, por fim, que todos poderão obter cópias de documentos referentes à questão da presente recomendação, bastando encaminhar e-mail solicitando para: prro-gabprdc@mpf.mp.br.

Porto Velho, 10 de maio de 2022.

(assinado eletronicamente)

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA

Procurador da República