



PR-RO-00002338/2021

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA**

IC: 1.31.000.001054/2020-12

ÚNICO: PR-RO-00002338/2021

RECOMENDAÇÃO 2/2021/MPF/PR-RO/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:

1 – que 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 – ser 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);

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILÁQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaoocdocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9E.6950E7D9

3 – que o Ministério Público Federal 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;

4 – que são funções institucionais do Ministério Público Federal, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito aos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis assegurados na Constituição da República de 1988, promovendo para tanto, e se necessário, o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (art. 129, III, da Carta Magna e artigo 5º, III, “e”, da Lei Complementar nº 75/1993);

5 – 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;

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

8 – que o INCRA, por meio da Presidência da autarquia, emitiu, por memorando, a saber o Memorando-Circular 01/2019/INCRA/Sede, a suspensão de realização de vistorias em imóveis rurais para fins de reforma agrária em processos de obtenção por meio de desapropriação e que referida orientação ainda permanece vigente;

9 – que, amparado em tal memorando, o INCRA não vem fazendo vistorias em áreas públicas, como por exemplo, no caso do Sítio Beira Rio, no Distrito de Nova Dimensão, no qual o INCRA, por meio da Superintendência Regional em Rondônia informou à Procuradoria da República em Rondônia, que o INCRA não haveria nenhuma ação do INCRA em relação a área por força do Memorando-Circular 01/2019/INCRA/Sede, o qual não foi revogado até a presente data, que inviabilizaria a realização de vistoria no referido imóvel;

10 – que no caso da presente recomendação a área também é pública e destinada à reforma agrária, conforme os documentos de id 43724172, id 43724175, id 43724179, id 43724180, id 43724182 e id 43724184 nos autos 7004807-82.2019.8.22.0003 (documentos anexos) em trâmite na Comarca de Jaru;

11 – que, além da presente possessória, no qual está afirmado expressamente pelo INCRA que a ocupação dos agricultores estaria em área não destinada do PA Nova Floresta e não na

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILACQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9B.6950E7D9

área da demandante na possessória, há diversas outras em trâmite na Justiça Estadual na Comarca de Jaru e Buritis (**conforme, no mínimo, relação enviada pelo MPF a PFE/INCRA/RO – documentos anexos**) e sobre as quais pairam dúvidas sobre a exata localização e titularidades das áreas, estando as mesmas situadas no mesmo contexto da área mencionada na possessória 7004807-82.2019.8.22.0003;

12 – que a própria Justiça Estadual, em um primeiro momento, foi extremamente cautelosa nas decisões, não concedendo a medida de reintegração de posse, pois entendeu que os autores destas possessórias não delimitou corretamente as posses. Vejamos o que consta em decisão antes de determinar medidas de reintegração (autos 7001942-52.2020.8.22.0003, decisão de id 51360854):

2. No que diz respeito ao pedido de proibição dos invasores de se aproximarem em um raio de 5 quilômetros, como já fundamentado encontra-se em trâmite neste juízo outras ações possessórias que envolvem imóveis distintos sob o ns. 7007149-12.2019.822.0003, 7004807-82.2019.822.0003, 7000175-76.2020.822.0003 e 7001987-56.2020.822.0003, **imóveis estes que estão localizados lado a lado, havendo confrontações entre eles, bem como consta a informação de possível assentamento com terras destinada a reforma agrária localizada próxima aos lotes do autor, o que dificulta uma delimitação de perímetro.**

A fim de evitar decisão precipitada, faz-se imprescindível a delimitação da área através de prova técnica, devidamente acompanhada pelo setor competente do INCRA, para só assim delimitar um espaço de distanciamento da área invadida. Portanto, por ora deixo de fixar um perímetro de distanciamento dos invasores. Aliás, convém destacar que se o autor pretende a proteção do seu direito possessório, basta a preservação da área que lhe pertence, não havendo necessidade de estender a proibição para além do mencionado perímetro;

13 – que, além da presente questão de não identificação correta das posses, dúvidas quanto à localização das áreas sobre as quais pretende-se reintegração, bem como informações do INCRA registrando que as ocupações estariam incidentes em áreas do PA Nova Floresta, conforme relatado nos considerandos acima, importa destacar que também há relatos feitos por uma associação de produtores rurais da prática de crime grilagem de terras públicas e outros crimes (o que, no mínimo, demanda investigação), conforme cópia de Ofício enviado pela Associação a Polícia Federal (**Ofício a PF, id 42931597, dos autos 7004807-82.2019.8.22.0003, anexo**);

14 – que, no entanto, após as decisões primeiras da Justiça Estadual, negativas da reintegração de posse, sem que houvesse levantamento técnico nas áreas para correta identificação das posses e sem acompanhamento técnico do INCRA já foi determinada a reintegração de posse em favor de latifundiários em desfavor de ocupantes de áreas do PA Nova Floresta, em tese, trabalhadores rurais sem terra;

15 – que, diante da situação vivenciada na região, este *Parquet* expediu Ofício (cópia anexa) para a PFE/INCRA/RO para que se manifeste em referidas possessórias para a remessa dos autos a Justiça Federal, considerando as informações enviadas pela SR/INCRA/RO na possessória 7004807-82.2019.8.22.0003;

16 – que, em resposta ao Ofício, esta Procuradoria da República a PFE/INCRA/RO informou que solicitou informações da área técnica do INCRA e esta não tendo respondido a PFE/INCRA ficava com dificuldades para peticionar nas ações possessórias (cópias das respostas anexas);

17 – que, conforme explicado minuciosamente pelo MPF na Recomendação 23/2020, enviada recentemente a esta autarquia agrária, **as restrições do Memorando-Circular 01/2019/INCRA/Sede não devem ser aplicados à área, pois não se trata, como dito, de aquisição para fins de reforma agrária, mas de área já pública**, que, segundo consta nos autos de investigação nesta PR/RO, bem como nas próprias possessórias na Justiça Estadual, acima identificadas, foi provavelmente irregularmente apoderada por latifundiários e, em algumas partes, ocupada por integrantes de movimentos sem-terra, os quais agora litigam. Bem como há relatos de conflitos que podem, em tese, configurar crime (constituição de milícia armada, tentativas de homicídio, desaparecimento forçado, grilagem de terras públicas, etc);

18 – 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 os benefícios assistenciais que o empreendimento viria a gerar*” e 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;

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILÁQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9B.6950E7D9

19 – que tal situação ainda é mais crítica na área em questão, por tratar-se de área pública, da União, conforme própria informação do INCRA, e na qual, como visto, há conflitos agrários INCRA;

20 – que, no Estado de Rondônia, há muitas famílias com perfil de beneficiários de reforma agrária aguardando assentamento e que há áreas públicas em que se é possível fazer tal assentamento sem necessidade de aquisição, como a presente, e que o não ordenamento territorial e a devida destinação social incentiva atos de grilagem de terras públicas, conflitos armados, violência e mortes no campo;

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

22 – que, diante de tal situação – existência de imóvel público, pessoas necessitando assentamento e área pública sendo apossada indevidamente por latifundiários, bem como relatos de violência na área, a omissão do gestor público pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8429/92, como por exemplo, art. 10, incisos I e II:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

18 – que, além da inação em relação à área, com a não destinação correta do patrimônio público no ordenamento territorial do PA Nova Floresta, a não participação do INCRA nas ações possessórias movidas na Justiça Estadual pleiteando o deslocamento para a Justiça Federal e atuando na defesa do interesse pode implicar enormes prejuízos financeiros ao Estado, pois, além do Poder Judiciário, há utilização de ampla estrutura de segurança pública,

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILACQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.br/validacaodocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9B.6950E7D9

com gastos vultosos, além, é claro, e principalmente, dos riscos de conflitos de graves dimensões;

19 – **que, em síntese, a situação pode ser resumida da seguinte forma: o INCRA afirma que, pelo menos algumas partes ocupadas e em litígio são área pública da União, a SR-17 (área técnica) não tem como fazer vistoria e levantamento técnico na área em decorrência do Memorando-Circular 01/2019/INCRA/Sede e a Procuradoria Jurídica do INCRA em Rondônia afirma não ter condições de se manifestar nos autos das possessórias na Justiça Estadual sem os dados da área técnica;**

20 – que o INCRA, criado pelo Decreto 1.110, de 9 de julho de 1970, é uma autarquia federal cuja **missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional**, conforme consta inclusive na apresentação disponível no sítio eletrônico da autarquia (<http://www.incra.gov.br/pt/o-incra.html>);

21 – que dentre as diretrizes da reforma agrária, consoante consta no próprio sítio eletrônico do INCRA, a primeira diretriz é referente à democratização do acesso à terra e, para tanto, o implementará a reforma agrária por meio da criação e implantação de assentamentos rurais, **da regularização fundiária de terras públicas, contribuindo** para o desenvolvimento sustentável, **para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo** e promoção de igualdade;

22 – que eventual deslocamento de competência das ações possessórias para a Justiça Federal ainda quando pendentes uma adequada vistoria técnica por parte do INCRA não têm condão de implicar em prejuízo aos postulantes à reintegração, enquanto o contrário sim. No caso, na Justiça Federal também se poderia processar a reintegração de posse se os postulantes cumprirem os requisitos para tanto;

23 – que deve haver análise prioritária da questão, pois, conforme relatado pelo próprio INCRA, Superintendência Regional em Rondônia, a situação da área é a seguinte (documentos acostados pelo INCRA de id 43724172, id 43724175, id 43724179, id 43724180, id 43724182 e id 43724184 nos autos 7004807-82.2019.8.22.0003):

O PA Nova Floresta é oriundo da desapropriação do Seringal Canã Central, com destinação a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária no imóvel. Houve onerosidade para este devido fim. Entendo, nesse caso, que há de ser a devida destinação da área.

(...)

1.Quanto ao acesso e às ocupações:

a. Trata-se de uma área de difícil acesso, em função de afloramentos rochosos e do relevo íngreme, comuns em sua grande extensão. A opção que permite acesso mais facilitado é através da estrada de acesso à área indígena Uru-Eu-Wuau-Wuau, cujo acesso é controlado por trabalhadores do denunciante (Sr. Ernandes Amorim), que mantém uma porteira trancada com duas correntes grossas e dois cadeados grandes, que precisamos solicitar autorização para transpor;

b. Apuramos que existe um grupo de 54 famílias, que estão usando a demarcação do PA Nova Floresta, na faixa sem assentamento, para organizarem as suas ocupações atuais;

c. As ocupações foram iniciadas em outubro do corrente ano;

d. Foram construídos 08 (oito) barracos, porém restaram 07 (sete) porque um deles foi destruído por homens a serviço do Sr. Ernandes Amorim, segundo alegam;

e. Tem ocorrido conflitos de interesses entre essas duas partes, de modo que as mulheres e crianças foram retirados da área, e a ocupação tem sido mantida por pessoas que se revezam sistematicamente, de modo que sempre existem pessoas no local, organizadas em grupos, temendo represálias;

f. As ocupações que localizamos, estão em sua maioria marcadas com estacas cravadas à margem do carreador outrora usado para exploração clandestina de madeira, definindo a direção do marco da demarcação original daquele PA, na proporção de um lote para cada família;

(...)

Entendemos que trata-se de uma questão que requer monitoramento periódico preventivo por parte deste Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais, para evitar que a ação ocupacional venha gerar e expandir o passivo ambiental; **até que seja definido o interesse desta Superintendência Regional sobre qual o procedimento a ser adotado para solução cabal do caso.**

24 – que, além da área do PA Nova Floresta, a questão se passa em áreas lindeiras (ou mesmo adentra a) à Terra Indígena Uru-Eu-Wau-Wau e ao Parque Nacional de Pacaás Novos, sendo inclusive prudente uma atuação do INCRA em conjunto com FUNAI e ICMBio, o que somente poderia ser mensurado com atividade de vistorias em campo;

24 – que a presente Recomendação não implica em invasão, pelo Ministério Público Federal, da seara do administrador, uma vez que a mesma é voltada a dar cumprimento a política pública constitucional e legalmente obrigatória que não sendo devidamente

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILACQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9B.6950E7D9

executada, qual seja, a promoção da reforma agrária, consolidadas em normativas legais do ordenamento jurídico brasileiro;

resolve RECOMENDAR a:

1) PRESIDÊNCIA DO INCRA, na pessoa de Geraldo José da Camara Ferreira de Melo Filho ou quem lhe fizer as vezes que:

I – autorize e promova, por não incidência, no caso concreto, da proibição constante do **Memorando-Circular 01/2019/INCRA/Sede** os recursos humanos e financeiros necessários para que a Superintendência Regional do INCRA em Rondônia realize vistoria técnica na área de terras incidente no PA Nova Floresta e, eventualmente, nos imóveis lindeiros que, não estando inclusos em área pública, estejam abarcados pelas reintegrações de posse mencionadas nos documentos anexos, elaborando, dentre outros, um levantamento com mapa contendo o demonstrativo da área pública e dos imóveis particulares ou públicos (terras indígenas, parques, etc), titulados ou não, ao lado da área em questão – PA Nova Floresta, identificando se há áreas públicas sobre as quais latifundiários pretendem incorporar irregularmente ao patrimônio privado, bem como a área com ocupação de trabalhadores rurais sem terra, possibilitando uma visão ocupacional de toda área com imagens e dados técnicos consistentes;

II – que determine a quem competente for, a instauração de procedimento administrativo visando investigar o histórico de ocupação e documentação dos imóveis mencionados no documento de id 42931597 dos autos 7004807-82.2019.8.22.0003;

III – que, em razão do acatamento do item I acima, apresente a esta Procuradoria da República um cronograma para cumprimento do quanto recomendado;

2) PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA (PFE) na pessoa da Procuradora-Chefe Renata Silva Pires de Carvalho ou quem lhe fizer as vezes que:

I – que, independente da elaboração dos estudos fáticos sobre a área, com a realização da vistoria conforme pleiteado pelo *Parquet* a Presidência do INCRA, que a Procuradoria Federal Especializada apresente manifestação nos autos das possessórias identificadas nos documentos anexos a esta Recomendação para que haja deslocamento de competência para a Justiça Federal, considerando que, de acordo com informações do próprio INCRA, a área é pública destinada a reforma agrária – pelo menos em algumas das possessórias – algumas ainda não tem informações específicas do INCRA nos autos, embora estejam no mesmo contexto das que já houve identificação como área pública pertencentes ao

PA Nova Floresta e, assim, não são áreas passíveis de apropriação por parte de latifundiários, incidindo os enunciados de Súmula 619¹ e 637² do Superior Tribunal de Justiça;

II – que as manifestações não sejam apresentadas à Justiça Estadual em Rondônia na condição de intervenção anômala, pois a Justiça Federal – Seção Judiciária de Rondônia não tem considerado tal intervenção como suficiente para atrair a competência federal e, no caso concreto, a não intervenção do INCRA na proteção ao patrimônio público implica em potencial prejuízo aos cofres públicos, tanto federais – apropriação indevida, por particulares (grilagem) de terras públicas –, quanto estaduais – despesas com reintegração de posse em favor de latifundiário em área pública da União, bem como riscos de conflitos resultarem em mortes no campo.

A adoção das medidas acima recomendadas não exclui a adoção de outras medidas entendidas como pertinentes e eficientes para alcançar o objetivo principal – proteção ao patrimônio público, promoção de reforma agrária, devida ordenação territorial fundiária e diminuição de violência no campo.

Fica concedido ao recomendado o **prazo de 15 (quinze) dias úteis**, a contar do recebimento desta Recomendação, para manifestação acerca do acatamento, ou não, de seus termos. **O prazo é para resposta – as medidas recomendadas**, que demandam mais tempo, devem ser informadas, na resposta, quando serão efetivadas. **As respostas deverão ser claras e objetivas, contemplando item por item do quanto recomendado.**

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 de providências extrajudiciais e judiciais cabíveis, em face da violação dos dispositivos legais acima referidos.

1 Súmula 619 “**ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.**”

2 Súmula 637 “**ente público detém legitimidade e interesse para intervir, incidentalmente, na ação possessória entre particulares, podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive, se for o caso, o domínio.**”

Encaminhe-se cópia da presente Recomendação e documentos anexos a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, solicitando ao presidente de ambas, a leitura da presente Recomendação em reunião dos colegiados e as providências que entenderem pertinentes acerca da questão.

Encaminhe-se, ainda, cópia da presente Recomendação e documentos anexos ao Tribunal de Contas da União, para conhecimento e eventuais providências acerca da problemática narrada, especialmente no tocante à proteção ao patrimônio público e lesão ao erário com a não adoção de medidas visando adequado aproveitamento e ordenamento territorial de área de terras públicas, bem como eventual apossamento das mesmas por particulares, ao arrepio das leis.

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, 1 de fevereiro de 2021.

Raphael Luis Pereira Bevilaqua
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA, em 02/02/2021 13:14. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave ED767523.A190304C.E4678D9B.6950E7D9