



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RÉU : INCRA

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação da tutela, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face do **INCRA**, por meio da qual pretende seja a autarquia agrária condenada nas seguintes obrigações de fazer: a) que não sejam cadastradas mais pessoas em projetos de assentamento a serem criados do que estes comportem, devendo os serviços de cadastramento e de distribuição de recursos ser precedido de levantamento físico do imóvel, com estudo específico sobre a demarcação dos lotes, respeitando-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal do imóvel; b) que seja feito levantamento em cada um dos projetos de assentamento da SR-27 para verificar o número de clientes da reforma agrária que foram cadastrados e que não tiveram acesso ao lote; c) que seja criada uma lista de prioridades em cada projeto de assentamento (em todos os vinculados à SR-27), a iniciar-se pelas pessoas já cadastradas e que não receberam lotes, sendo vedado regularizar o lote em nome de outros que invadirem ou ilicitamente ocuparem uma parcela rural, devendo se priorizar tal lista; d) que seja criada uma lista de prioridades por município, a iniciar-se pelas pessoas já cadastradas e que não receberam lotes em projetos de assentamento, que terão prioridade nos novos projetos de assentamento a serem criados e nas parcelas que foram objeto de retomada. Ademais, requereu a condenação do INCRA ao pagamento de indenização por danos morais.

Citado, o INCRA apresentou contestação às fls. 25/29. Argumentou ter informado à Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos da SR-27 os pedidos contidos na petição inicial, a qual disse que adotaria os procedimentos sugeridos pelo MPF. Acrescentou que, em verdade, suas ações estão de acordo com as normas aplicáveis à espécie e que a pretensão invade a seara pertinente ao mérito administrativo.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará
1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Despacho de fl. 35 determinou ao INCRA que informasse se já haviam sido realizados os relatórios de situação pertinentes aos projetos de assentamento referidos na petição inicial.

Manifestação do INCRA às fls. 46/47. Juntou documentos de fls. 48/134.

O MPF, às fls. 136/137, após a análise dos documentos juntados pelo INCRA, requereu o cumprimento integral do despacho de fl. 35, o que foi determinado à fl. 139.

A autarquia ré apresentou documentos às fls. 140/146.

Nova manifestação do MPF, reiterando petição anterior, bem como requerendo a concessão da tutela antecipada (fls. 148/149).

Audiência de conciliação à fl. 159, ocasião em que foi juntado aos autos relatório parcial acerca da situação dos PA's arrolados na peça inicial (fls. 161/162). Determinou-se a suspensão do processo pelo prazo de três meses.

O Ministério Público Federal requereu a prorrogação do prazo de suspensão do processo (fl. 172), deferido à fl. 173.

Às fls. 174/175, o *Parquet* Federal pugnou pela reconsideração do acordo firmado em audiência. Requereu a fixação de prazo ao INCRA para conclusão dos trabalhos pertinentes ao objeto da presente ACP, bem como a antecipação dos efeitos da tutela.

Novos documentos foram juntados às fls. 176/200.

A autarquia agrária apresentou manifestação às fls. 203/210. Aduziu a ausência de omissão da Superintendência Regional do INCRA em Marabá, haja vista que tem



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

adotado as medidas necessárias para sanar as irregularidades apontadas pelo MPF. Todavia, esbarra no orçamento e estrutura para uma atuação mais eficaz (cláusula da reserva do possível). Ademais, argumentou que a IN n. 71/2012, que trata dos procedimentos de fiscalização de áreas situadas em projetos de assentamento, determina ser atividade discricionária do Superintendente Regional a eleição das áreas prioritárias de atuação, não podendo o Poder Judiciário invadir a área de definição e execução das políticas públicas.

Documentos referentes à situação revisional do PA Palmares Sul foram juntados às fls. 214/261.

Decisão de fls. 262/263 indeferiu o pedido liminar.

O MPF, em réplica à contestação, reiterou os termos da petição inicial e informou não haver necessidade de produção de outras provas (fls. 267/270).

O INCRA disse não ter provas a produzir e que o pedido de dano moral foi objeto de resistência na contestação (fl. 272).

Em alegações finais, o Ministério Público Federal ratificou os termos da réplica (fl. 277). Por sua vez, o INCRA ratificou os termos da contestação e da manifestação de fls. 203/210 (fl. 279).

Em 07 de março de 2016, os autos foram convertidos em diligências (fl. 281), oportunidade em que foi determinada a realização de Inspeção Judicial nas áreas administrativas e operacionais relacionadas ao objeto desta ação civil pública: Divisão de Obtenção de Terras e na Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA – SR-27.

Em 15.03.2015, foi realizada **Inspeção Judicial** no Instituto de Colonização e Reforma Agrária, sede Marabá (SR 27), em especial, na Divisão de Obtenção de Terras e na



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, cujo Auto Circunstanciado se encontra juntado aos autos (fls. 288 a 291).

Despacho de fl. 292, de 29.03.2016, oportunizando às partes manifestação a respeito do Auto Circunstanciado da Inspeção Judicial, e, querendo, aditar ou ratificar os memoriais já apresentados. MPF apresentou memoriais complementares (fls. 295/295), e, ainda, reportou-se, expressamente, ao Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU. O INCRA também trouxe manifestação complementar de seus memoriais (fls. 298/314).

Em 27 de maio de 2016, foi determinada a juntada da cópia do Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU, haja vista a consignação expressa do autor ao referido documento, em sede de memoriais complementares, e submetido ao contraditório quando da oportunidade ao réu para a apresentação de seus memoriais complementares.

Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU juntado aos autos (fls. 317 a 352).

É o relatório. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A presente ação civil pública teve início a partir de relatos de pessoas que, embora tenham sido incluídas na Relação de Beneficiários (RB) do programa de reforma agrária, não obtiveram acesso ao lote de terras tão desejado. A partir daí, uma série de outras irregularidades foram detectadas como, por exemplo: liberação de créditos para aquisição de moradias e de apoio àqueles que, embora constassem da Relação de Beneficiários (RB), jamais foram efetivamente assentados; ocupação de lotes por terceiras pessoas que não possuem o perfil necessário; inclusão de novas famílias em novos projetos de assentamento em preterição àquelas que já foram cadastradas e que nunca foram contempladas com algum lote; alteração na capacidade de lotação de projeto de assentamento sem nenhum estudo adequado.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Os procedimentos administrativos em apenso comprovam a situação retratada pelo MPF na petição inicial, onde são apontadas irregularidades em cinco projetos de assentamento, casos concretos trazidos aos autos como elementos exemplificativos e capazes de elucidarem os pedidos finais do MPF (fl. 23), que se relacionam à distribuição de terras e à fiscalização de todos os projetos de assentamento na SR-27 e não somente àqueles pontuados em sua exordial, visto que citados em rol exemplificativo.

A Inspeção Judicial realizada na SR-27 do INCRA (fls. 288 a 291) também evidencia o não cumprimento das regras de distribuição de terras e a deficiente gestão das terras já adquiridas pela autarquia e distribuídas aos cidadãos brasileiros. Em especial, comprovada a necessidade de melhoria no processo de fiscalização de lotes e de prover maior transparência, legalidade e impessoalidade ao procedimento de distribuição de terras em novos assentamentos.

Finalmente, o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU, referido pelo MPF em suas alegações finais complementares, corroborou, com exaustão, todas as alegações do autor, julgamento administrativo que é acompanhado de aprofundado estudo sobre a sistemática de distribuição de lotes de reforma agrária, tanto no campo da inscrição e seleção de futuros beneficiados, como no estudo do perfil social dos atuais ocupantes desses lotes.

Da comprovação das alegações autorais decorre a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, a fim de que as finalidades e objetivos do Programa de Reforma Agrária sejam atendidos e, ainda, que sejam executados atendendo aos princípios constitucionais da **legalidade, impessoalidade, eficiência** e da **moralidade**, essa no campo da **transparência pública**.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

2.1 A REFORMA AGRÁRIA E OS ATUAIS ÓBICES PARA ALCANCE DE SEUS OBJETIVOS SOCIAIS

Nos termos do art. 184 da Constituição Federal, a desapropriação para fins de reforma agrária será realizada, **por interesse social**, quando o imóvel rural não estiver cumprindo a sua função social. Por sua vez, o art. 186 da Carta Magna elenca os requisitos necessários para que se repute atendida a função social da propriedade rural, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Embora a Lei n. 4.132/62 não trate especificamente sobre a desapropriação para fins da reforma agrária, define os casos de desapropriação por interesse social, sendo possível extrair, do seu art. 1º, qual deverá ser o interesse social para que ocorra a desapropriação:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para **promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social**, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Tal conceito encontra consonância com o art. 16 do Estatuto da Terra - Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, que prescreve:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, **capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.**

Importante consignar que a reforma agrária não se desenvolve somente com o emprego do instituto da desapropriação, pois também pode ser alcançada pela obtenção de



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

terras mediante compra e venda, cujo alvo são propriedades produtivas, que, negociadas, atenderão também à colonização rural.

Ocorre que, da forma como vem sendo realizada a reforma agrária, não se tem alcançado o objetivo traçado de forma eficaz e, em alguns casos, a legislação agrária não tem sido cumprida, como a fiscalização dos assentamentos já existentes e a regular distribuição de terras obtidas, no que tange à transparência e à seletividade prevista em Lei.

Essas deficiências enveredam-se contra as finalidades da reforma agrária, voltada a prover uma organização eficiente da propriedade rural e, inevitavelmente, contribuem para a geração de mais conflitos e tensão social no meio rural. A **Inspeção Judicial**, realizada na SR-27, muito bem **evidenciou** que a deficiente fiscalização dos assentamentos já implantados pelo INCRA, um dos pedidos da presente ação civil pública (*fiscalização e retomadas de lotes sob posse irregular*), prejudica a obtenção de resultados satisfatórios na reforma agrária da região, assim como foi **reconhecida** a manipulação dos processos de inscrição e seleção de futuros beneficiados da reforma agrária pelos movimentos sociais, outra celeuma trazida aos autos pelo MPF (*criação de listas de inscrição de candidatos à reforma agrária por município*).

Às mesmas conclusões chegou o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU, que consigna fartos elementos probatórios sobre a desídia da autarquia em suas funções de seleção de futuros beneficiados e de gestão dos lotes adquiridos, quer seja por desapropriação, quer seja por negociação.

Nesse cenário ineficiente, a função social da propriedade de imóveis improdutivos, que já não era alcançada antes da intervenção do Estado na propriedade privada para fins de reforma agrária, continua tendo dificuldade em ser cumprida mesmo após a desapropriação. Pior ainda ocorre com as propriedades adquiridas dos particulares por negociação, portanto, presumidamente cumpridoras da sua função social (caso contrário, seriam desapropriadas), que acabam sendo cedidas a assentados sem a adequada seleção e,



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

paulatinamente, transferidas a terceiros sem fiscalização do poder público: aquele imóvel rural que era produtivo antes, com a intervenção do Estado na seara negocial, termina por se tornar improdutivo ou usado em desacordo com os preceitos legais.

É sabido que a divisão inicial da propriedade em pequenas glebas rurais, muitas vezes, termina com a reconcentração de lotes nas mãos de poucas pessoas, ou seja, volta-se à formação de mini e latifúndios, algo que se quer ver combatido pela reforma agrária, mas somente possível de ser efetivado com a fiscalização permanente do INCRA dos bens rurais que possui sob sua tutela, isto é, aqueles imóveis ainda sem consolidação da propriedade em favor do assentado/beneficiado da reforma agrária.

Outrossim, o desenvolvimento econômico do país, que também se objetiva com a reforma agrária, não é alcançado. Isso porque, a **deficiente (ou quase ausência, nos dias atuais) de fiscalização ocupacional** por parte da autarquia agrária permite que pessoas sem o devido perfil se mantenham na posse de lotes de reforma agrária. O Estado brasileiro emprega oceanos de recursos públicos, para, ao final, não obter benefício algum, pois os bens públicos adquiridos acabam desviados de sua finalidade colonizadora e produtiva.

No mesmo sentido, a **deficiente seleção** dos beneficiados por novos lotes de reforma agrária permite que pessoas sem o perfil profissional adequado sejam incluídas no programa e obtenham acesso a terras públicas da reforma agrária, cujas consequências são fáceis de se deduzir. Além disso, a **ausência de um cadastro prévio** permite que os movimentos sociais monopolizem a distribuição de lotes, inviabilizando qualquer gestão mais eficaz das terras pelo INCRA e, pior, dificultando o acesso às terras daqueles que não ingressam nos referidos movimentos sociais.

Tais vícios ganham força e maculam os atos de reforma agrária em razão da violação de princípios básicos da administração pública pelo INCRA, como a falta de transparência no processo de distribuição de lotes e, também, a desobediência à estrita legalidade e ao dever de impessoalidade, vetores do Estado Democrático de Direito na



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

administração pública e que exigem critérios isonômicos, democráticos e legais para acesso à reforma agrária – serviço público de elevada relevância para a sociedade e ligado a direitos fundamentais da pessoa humana: o direito à moradia e ao trabalho digno.

Nesse sentido, o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU muito bem demonstra a elevada ineficiência que o sistema de inscrição e seleção de futuros beneficiados de lotes das reforma agrária se encontra. No julgado da Corte de Contas, em consonância com a Inspeção Judicial realizada por este juízo, detectam-se elevados índices de comprovação de desvio de finalidade na seleção dos beneficiados, assim como manipulação do sistema de inscrição, pois monopolizado pelos movimentos sociais, elementos que serão melhor demonstrados mais à frente.

O art. 33 do Estatuto da Terra prevê que “*A Reforma Agrária será realizada por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos*”. Mas, o que se tem observado é a deficiência deste planejamento, fato este que tem dificultado o cumprimento da finalidade precípua da reforma agrária traçada no art. 1º do referido diploma legal, qual seja, **promover a melhor distribuição da terra, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade**, com plena isonomia entre os cidadãos brasileiros, sob os contornos previstos em Lei, numa leitura constitucional mínima da atividade interventora do Estado na propriedade rural.

Indiscutível que o cenário da reforma agrária é muito complexo e as dificuldades são extremas, pois, além da questão técnica, existe, ainda, a pressão de movimentos sociais, que desejam influenciar na gestão das terras obtidas ou a serem obtidas, sem olvidar, ainda, que a relação do homem com a terra é volátil, de onde se presume que, inevitavelmente, negociações com a propriedade irão ocorrer com a passar do tempo. Enfim, além dos elementos intrínsecos, presentes também aspectos extrínsecos, que devem ser contornados, a fim de que se alcance uma melhor *eficiência* da reforma agrária, serviço



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

público que deve ser *impessoal* e obediente à *legalidade* – como exige a Carta Política de 1988 (art. 37, *caput* da CF/88).

2.2 DELIMITAÇÃO DOS PEDIDOS E COMPROVAÇÕES

Antes de tudo, necessário delimitar os pedidos do autor, para traçar a melhor solução judicial para o caso. De forma analítica, o MPF, autor desta ação civil pública, busca:

- i. limitar a distribuição de lotes de futuros assentamentos à sua capacidade agrária, seguindo os ditames da lei e, em especial, das normas ambientais;
- ii. realizar levantamento ocupacional em cada um dos assentamentos existentes;
- iii. com base no levantamento ocupacional, discriminar o número de famílias preteridas nesses assentamentos já existentes;
- iv. criar lista de prioridades de famílias para cada assentamento já existente, iniciando-se pelas famílias já cadastradas;
- v. vedar a regularização de famílias que estejam em posse de lotes aos quais não estejam cadastradas, com base no levantamento ocupacional;
- vi. criar lista de cadastros de pretendentes a figurarem no programa de reforma agrária por municípios, para futuros assentamentos;
- vii. priorizar as famílias preteridas em anteriores projetos de assentamento nas futuras distribuição de terras, tanto em novos assentamentos, como em lotes retomados;
- viii. condenação do INCRA em danos morais.

A própria autarquia agrária, em contestação (fl. 25/34), reconheceu a procedência do pedido de fiscalização e reordenação dos lotes em assentamentos rurais existentes. Na mesma peça processual, apresentou resistência apenas quanto ao pedido de danos morais e nada se pronunciou sobre os cadastros prévios de inscrição para a seleção de beneficiados em novos assentamentos. Para o deslinde da causa, o réu informa que a Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos da SR-27 adotaria os procedimentos sugeridos pelo Ministério Público Federal, como consigna a resposta do INCRA de fl. 30.

No referido documento do INCRA (fl. 30), a Divisão Técnica, além de informar que adotará os procedimentos para os projetos de assentamento relacionados na petição inicial, noticia que o fará também nos demais assentamentos em que seja detectada a



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

mesma problemática. Finaliza solicitando prazo para elaboração de relatórios detalhados com a situação de cada Projeto de Assentamento (PA) elencado na inicial. Ou seja, além de concordar com o pedido de fiscalização de lotes de reforma agrária, comprometeu-se com o cumprimento do que fora solicitado. E foi o que tentou demonstrar durante toda a instrução processual, embora não tenha obtido total êxito. Vejamos.

À fl. 52, o INCRA informou algumas providências tomadas em relação a cada um dos projetos de assentamento arrolados pelo MPF como irregulares em seu objetivo final. À fl. 146, justificou a ausência de novas informações em razão da deficiência operacional do da SR27 do INCRA, principalmente pelo reduzido quadro de servidores disponíveis para a efetivação de trabalho de campo. Novos relatórios foram juntados às fls. 161/162, 178/180 e 217/220, demonstrando outras ações realizadas pelo INCRA.

Como se vê, o INCRA tem demonstrado a adoção de algumas das providências a fim de sanar as irregularidades apontadas pelo MPF em assentamentos administrados pela SR-27, todavia, até o presente momento, revelaram-se insuficientes ao atendimento das exigências autorais. Dos cinco projetos de assentamento enumerados, exemplificadamente, na petição inicial, apresentou relatórios acerca da atual situação de apenas dois (PA's Palmares Sul e Oziel Pereira), limitando-se a tecer poucos comentários com relação aos demais. Ressalte-se que a presente ação foi proposta em 13.04.2012, ou seja, **há mais de quatro longos anos**, demonstrando-se a desídia ou incapacidade do órgão no desempenho de suas atribuições legais.

Na inspeção judicial, os administradores do INCRA **admitiram** a quase paralisação das atividades de levantamento ocupacional em PA da SR-27, embora a Autarquia tenha realizado algumas regularizações de lotes com posse irregular por meio da regularização *a pedido*.

No que tange ao pedido de implementação de cadastros prévios de pretendentes a figurar como beneficiário de parcelas de reforma agrária, nada foi ventilado



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

em sede de contestação ou mesmo durante o regular trâmite do feito. Somente quando da Inspeção Judicial, os administradores do INCRA revelaram a inexistência de qualquer tipo de escrituração prévia de candidatos a lotes de terras de reforma agrária. Por outro lado, os administradores do INCRA **admitiram** que os movimentos sociais vetoram, imperialmente, o processo de distribuição de terras, pelo menos quanto à escolha dos assentados, quando da criação de novos assentamentos; segundo reportaram os servidores da autarquia, ao INCRA cabe apenas realizar pesquisas a respeito dos indicados pelos movimentos sociais a serem beneficiados pelos lotes, inscrições realizadas sem qualquer publicidade e transparência, ao contrário, com divulgação restrita e monopolizada por grupos determinados.

Em complementação aos memoriais, o INCRA resiste ao pedido de elaboração de editais para a livre inscrição de interessados a lotes de reforma agrária. Quanto à fiscalização dos lotes, refere limitação orçamentária e de pessoal, porém, admite que as três equipes de fiscais que possui a SR-27 são suficientes para a execução das fiscalizações ocupacionais requeridas pelo MPF (fl. 313).

Necessário registrar que os pedidos desta ACP não se tratam, como a autarquia ré pretendeu demonstrar na petição de fls. 203/210, de ofensa ao princípio da separação dos poderes. A discricionariedade dos atos administrativos reside no fato de a lei permitir que a manifestação de vontade possa ocorrer de mais de uma forma, mediante a avaliação de elementos que constituem critérios da Administração. Todavia, o que se nota é que Administração Pública, *in casu*, o INCRA, tem distanciado suas atuações daquilo que fora determinado pela Lei e exigido pela Constituição Federal, no campo das matrizes mínimas da administração – eficiência; moralidade; transparência; publicidade; legalidade e impessoalidade.

Portanto, não se trata de avaliação sob os critérios de conveniência e oportunidade, mas sim de combater uma atuação oficial às margens da lei, ou seja, não se pretende interferir na política fundiária, mas tão somente compelir a autarquia agrária, no caso, a SR-27 do INCRA, a verificar e sanar as ilegalidades ocorridas quando da



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

implementação dos projetos de assentamento na região, que infringiram obrigações e deveres constitucionais do Estado (*eficiência, moralidade, transparência, impessoalidade; legalidade e isonomia*) e, ainda, os regulamentos da própria Autarquia.

Ressalte-se que o cumprimento das normas contidas na Instrução Normativa n. 71/2012 (Normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo INCRA nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária), e demais normas citadas pelo MPF na petição inicial, constituem dever da autarquia, sendo obrigatória sua observância, e, portanto, atividade vinculada da administração e não de exercício decorrente da discricionariedade administrativa, o que afasta a alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Importa registrar que o não atendimento dos preceitos constitucionais e legais alimenta um **ciclo vicioso de contínuas desapropriações, quase sempre sem o alcance de sua finalidade**, e que gera um *déficit* cada vez maior de supostos inscritos que não foram atendidos pelo programa, cenário agravado pela concessão de lotes a pessoas sem o perfil da reforma agrária exigido pela Lei. Possivelmente, a regularização dos projetos de assentamento com a retomada dos lotes daqueles que não preenchem os requisitos para sua obtenção, e, conseqüentemente, a atribuição desses lotes àqueles que constam da relação de inscritos, fazendo jus a uma parcela de terras, contribuiria, decisivamente, para a consolidação da reforma agrária, diminuição de custos e eficiência institucional da autarquia agrária.

No mesmo sentido está a necessidade de lançamento de editais públicos para formação de cadastros prévios de interessados em serem beneficiados com a reforma agrária, abrindo a possibilidade a qualquer brasileiro em obter acesso a um lote de terras, onde possa residir e trabalhar, ou seja, tal medida defere um caráter republicano a esse serviço de administração de terras, sem olvidar que atende ao princípio da isonomia, ainda que sob a leitura das precedências e prioridades fixadas em Lei, e atende, também, aos princípios constitucionais administrativos da transparência, impessoalidade e da moralidade públicas.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Em outras palavras, o atendimento dos pedidos do MPF não significa compelir a administração a atuar à margem da lei e ferindo sua discricionariedade, ao contrário, busca submeter os administradores ao julgo da Constituição e das Leis, em matérias em que não há margem de discricionariedade, visto que as questões de acesso à reforma agrária englobam o direito fundamental à moradia e ao trabalho, de forma que eventual exclusão, precedência ou priorização somente podem estar condicionadas a rígidos parâmetros legais.

Dessa forma, não é admissível que pessoas que se enquadrem no perfil de reforma agrária aguardem cinco, dez, quinze anos, numa “fila” que nem existe (como admitido pelo INCRA em Inspeção Judicial e também em memoriais complementares), enquanto outras, com indicação política, sejam beneficiadas com novas parcelas de reforma agrária (fato também admitido pelo INCRA em Inspeção Judicial). Também vigora a mesma preterição, mas agora por via oblíqua, no que tange às posses irregulares, quando terceiros adquirem lotes de reforma agrária por negociação indevida ou fraudulenta, sem mesmo que a administração agrária tenha avaliado a presença das condições para o recebimento do lote de terra transacionado, situação que se mantém viva enquanto inerte a autarquia agrária em seu dever de fiscalização, em contrariedade até mesmo às normas agrárias da própria instituição.

2.3 GESTÃO DOS ASSENTAMENTOS EXISTENTES – LEVANTAMENTO OCUPACIONAL E AÇÕES ADMINISTRATIVAS

Como visto, parcela dos pedidos do MPF assenta-se justamente na gestão/fiscalização ocupacional dos projetos de assentamentos existentes. Sob tal prisma, requer o MPF que o INCRA seja compulsado a proceder a **levantamento ocupacional** dos Projetos de Assentamento (PA's) existentes na SR-27, a fim de verificar o atendimento aos critérios legais na distribuição de terras, e que seja vedado ao INCRA a proceder à regularização da posse de ocupantes que não estejam cadastrados no programa.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Em outras palavras, o autor desta ACP pede que o INCRA seja compelido a realizar levantamento ocupacional dos PA's existentes, em especial, para identificar os preteridos e os atuais ocupantes. Encontrando ocupante não cadastrado, seja proibida a Autarquia de regularizar tal posse, redistribuindo o lote à família constante de cadastro, com prioridade às famílias preteridas quando da distribuição de parcelas de outros assentamentos.

Apesar da admissão deste pedido pela parte ré, mesmo considerando tratar-se de admissão qualificada (sob os limites orçamentários e de execução da fiscalização por apenas três equipes de fiscais existentes na SR-27), há que se considerar a enorme dificuldade para a sua plena e efetiva implementação em prazo temporal eficaz, a teor do que foi verificado quando da Inspeção Judicial no INCRA – Divisão de Obtenção de Terras e Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento. Naquela oportunidade, os representantes da SR-27 do INCRA informaram que, atualmente, existem 70.000 lotes de terras na referida SR-27, que compõe 511 Projetos de Assentamento (PA), um universo de terras significativo, que compõe mais de 5 milhões de hectares.

Essa imensa dimensão territorial, certamente, é fator complicador, que dificulta a realização de fiscalizações lote a lote, mas tal óbice, por seu turno, não representa absoluta impossibilidade de se estabelecerem outros mecanismos ou métodos de controle para cumprir tal dever institucional, como apurado nestes autos, em que ficou evidenciada a **quase inexistência de ações ativas de fiscalização ocupacional**, o que tem permitido o desvio de finalidade dos imóveis rurais do serviço de reforma agrária.

Segundo apurado em Inspeção Judicial, a gestão dos lotes de reforma agrária se desenvolve, atualmente, apenas de **forma passiva**, em sede de procedimentos de regularização de lotes de reforma agrária *a pedido*, ou seja, quando o próprio ocupante irregular pede a sua regularização, procedimento previsto na IN INCRA 71/2012 e, mais atualmente, no Decreto 8.738/2016 (art. 22). Caso indeferido, aí sim, será deflagrada a ação de retomada do imóvel, administrativa ou judicial.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Ainda na inspeção judicial, os administradores do INCRA **reconheceram** a deficiência da fiscalização dos lotes de terras. Informaram os referidos administradores que, em 2013, a SR-27 recebeu Memorando, em que se determinava a cessação das atividades de fiscalização de lotes distribuídos, no que tange à verificação dos reais possuidores da parcela de terra de reforma agrária – atividade denominada de **Levantamento Ocupacional**.

No ponto, merece destaque o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU, referido pelo MPF em seus memoriais complementares, julgado esse que menciona o Memorando Circular INCRA 110/2014-DD, que **suspendeu todas as viagens para realização de levantamento ocupacional** (Item 96 do Relatório do Acórdão – fl. 324) em que pese a existência, desde 2004, isto é, dez anos antes do Memorando, de determinações do próprio TCU¹ para que o INCRA efetivasse tais fiscalizações, tendo em vista as várias irregularidades já evidenciadas pela referida Corte de Contas na relação de beneficiados de lotes de reforma agrária. Nesse sentido, estão os Acórdãos TCU 557/2004; 391/2004 e 753/2008, que, pelo visto, não tiveram suas recomendações cumpridas pela autarquia agrária.

Mais do que isso, conclui-se que, **até a data presente, as fiscalizações ocupacionais em campo estão restritas**, como **admitem** os administradores do INCRA em inspeção judicial, e como também confirma o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU, que

¹ Acórdão TCU 557/2004 – Plenário:

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que: (...) 9.2.12. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária.

Acórdão TCU 391/2004 – Plenário:

Determinar ao Incra: (...) 9.2.5. regulamentar as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários.

Acórdão TCU 753/2008 – Plenário:

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): (...) 2.19. estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica (Parágrafos 4.63 ao 4.140 do Relatório de fls. 316/454



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

cita o Memorando Circular INCRA 158/2014-DD² (fl. 324-v), ordem administrativa que autoriza a realização de tais levantamentos ocupacionais apenas em três casos: i. *decisão judicial* com prazo e penalidade para o gestor pelo não cumprimento (ressalte-se que ordem judicial sem multa cominatória não está autorizada a ser atendida pelo memorando, o que já demonstra a plena resistência do réu em cumprir seu mister); ii. *resolução de conflitos*; e iii. *ações de retomadas de lotes*. Entretanto, essa última possibilidade encontra-se praticamente esvaziada, pois somente em caso de indeferimento de regularização *a pedido* é que será deflagrada, já que a prévia fiscalização ocupacional não é efetivada, pois não inclusa no rol de autorizações do citado Memorando.

Isto quer dizer que a gestão fundiária dos terrenos rurais de reforma agrária se limita a regularizar quem pede sua regularização, já aqueles que não possuem requisitos para regularizar sua posse não são (nem serão) admoestados, pois silenciam perante o INCRA e na sombra permanecerão, na medida em que a autarquia não mais realiza fiscalizações ocupacionais preventivas e sistemáticas.

Informação relevante é a de que mesmo regularizações *a pedido* são consideradas como retomadas de lotes, apesar de que, nesses casos, tal **retomada é ficta**, isto é, ocorre mera transferência de titularidade no sistema, quando o posseiro vem a requerer a sua regularização na posse de lotes comercializados/comutados/evadidos, de modo que as estatísticas sobre “retomadas de lotes” informadas pelo INCRA devem ser analisadas com reservas, pois não indicam, cartesianamente, o retorno da realização de fiscalizações ocupacionais determinadas pelo TCU, mas, muitas das vezes, mero deferimento de pedido de regularização de posse *a pedido*.

Ainda assim, as quantidades de “retomadas” de lotes, apontadas pelo INCRA, no Acórdão 775/2016, referenda a conclusão do TCU (Item 21 do Voto do relator – fl. 343),

² Memorando Circular INCRA 158/2014-DD: “(...) a) Decisão da Justiça com prazo e **penalidades para o gestor pelo não cumprimento**; b) Resolução de conflitos graves (devidamente identificado e qualificado e; c) Ações de retomadas de lotes ou parcelas”. (grifo nosso)



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

no sentido de que tais atividades são **episódicas**, pois focadas em intervenções do Poder Judiciário e em análises de regularização *a pedido*, como se deduz dos Memorandos acima mencionados e das informações colhidas em Inspeção Judicial. Além de pontuais, a produtividade dessas “retomadas” é inócua, visto que, entre 2004 e 2015, a autarquia afirma ter realizado 132.000 “retomadas”, ou seja, cerca de 12 mil retomadas por ano, índice que irá consumir mais de **48 anos** para que a situação se normalize, considerando o universo de 578 mil lotes detectados, em âmbito nacional, ainda em situação de irregularidade pelo TCU no ano de 2016, enfim, praticamente a estagnação da problemática.

Isto quer dizer que, se mantida a atual política de fiscalizações **reconhecida** pela autarquia em 12 mil ao ano, as quais são, majoritariamente, decorrentes de retomadas fictas (regularização de posse *a pedido*), jamais se alcançará, em tempo razoável, uma reforma agrária justa e eficaz e, enquanto isso, vultosos recursos públicos são despejados na aquisição de novas áreas para a edificação de novos assentamentos, estimadas em mais de 120 mil novas concessões de terras até 2019 (fl. 325-v).

Ainda que se ultrapasse a omissão administrativa de cumprimento das fiscalizações ocupacionais, observa-se que, até hoje, a capacidade efetiva de fiscalização do INCRA é precária, sem desconsiderar que os números mostram a inviabilidade em realizá-la de forma tradicional, ou seja: ir a cada um desses 70 mil imóveis e averiguar, lote a lote, quem se encontra na posse da terra.

Segundo relatado pelos administradores do INCRA, em Inspeção Judicial, a SR-27 possui três equipes de fiscais, cada equipe comporta por 2 servidores, que conseguem vistoriar 8 imóveis por dia. Reportaram, entretanto, que tais três equipes nem sempre estão disponíveis, pois cedidas, eventualmente, a outros órgãos. Já em complementação de memoriais, o INCRA **admite** o emprego dessas **três equipes como suficientes** para cumprir com suas obrigações fiscalizatórias (fl. 313).



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Pois bem. Mesmo considerando a disponibilidade máxima de equipes de fiscalização e sem que surjam contratemplos, com essas três equipes, a SR-27 somente conseguiria fiscalizar 480 lotes/mês (20 dias úteis/mês), que equivalem a 5.760 lotes ao ano. Para, então, cobrir os 70 mil lotes, a SR-27 necessitaria de **mais de 12 anos ininterruptos de vistorias**. Se considerar-se apenas duas equipes como disponibilidade média, tendo em vista a eventual cessão de uma delas a outros órgãos, férias e afastamentos normais, o prazo chegará a **18 anos** para cumprir o rito de vistoriar cada um dos 70 mil lotes hoje existentes, isto é, algo absolutamente ineficaz e inócuo, para fazer cumprir as finalidades da reforma agrária.

É fato que a relação humana com a terra é volátil, pois, naturalmente, muitos lotes, ao final desses 18 ou mesmo 12 anos, já teriam sido transferidos a terceiros, comercializados ou cedidos. Enfim, ao final dos trabalhos de fiscalização, fatalmente, a tarefa deveria reiniciar-se, pois o cenário fundiário teria se modificado, até mesmo porque o INCRA não tem emitido os títulos definitivos aos assentados, cenário que parece poder se modificar, com as regras do novo Decreto 8.738/2016, entretanto, o passivo é enorme, o que significa que ainda existem muitos imóveis sob a gestão do INCRA, na SR-27, como dito, 70 mil lotes de reforma agrária.

Assim, a justificativa de que as possibilidades fáticas e logísticas da autarquia agrária limitam o seu desempenho possui, de certo modo, fundamento, mas não é suficiente para eximi-la de suas obrigações institucionais, pois essa ineficiência compromete a própria reforma agrária, no sentido de que a vigilância quanto ao uso adequado das parcelas de terras de reforma agrária é elemento crucial na administração desse serviço, que detém matriz constitucional.

Na realidade, a vigilância ocupacional figura como **obrigação substancial** do INCRA, pois se negligenciada, compromete a essência da reforma agrária. É fácil concluir que, ao lado da desapropriação e da compra e venda de imóveis produtivos, por certo que se encontra a fiscalização ocupacional dos lotes de terras já adquiridos – uma relação interativa



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

e interdependente, como ocorre em qualquer órgão ou empresa: somente ir-se-á adquirir novos insumos, matérias-primas ou bens, se aqueles que possuem não forem suficientes para atender às demandas da empresa – lógica que aplicamos até mesmo em nossa economia doméstica.

No ponto, o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU ilustra com abundância o enorme descontrole em que se encontram as posses dos lotes de reforma agrária. Nada menos que **578.547 lotes de reforma agrária possuem sérias irregularidades** quanto aos requisitos exigidos dos beneficiados, a saber: concessão de lotes a pessoas já beneficiadas pelo reforma agrária; beneficiado que já é proprietário de imóvel acima de 1 mod. rural; beneficiado vedado a receber lotes por força de Lei (servidores públicos; empresários; agentes políticos); renda do beneficiado superior a 3 (três) sal. min. e até acima de 20 sal. min. (alta renda); beneficiados com residência atual em Estado da federação ou município diferente da localização do lote. Enfim, verdadeira farra na concessão de lotes destinados à reforma agrária.

O quantitativo de ilegalidades detectado pelo TCU é realmente assustador e, segundo apurado em Inspeção Judicial efetivada na SR-27 do INCRA, o mesmo cenário se repete nesta região, até mesmo porque o Estado do Pará é o Estado da federação com maior quantitativo de irregularidades, segundo o Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU (item 11 do Relatório – fls. 318 e 318-v), com quase **80 mil lotes em patente irregularidade**.

Os administradores do INCRA, em Inspeção Judicial, reportaram importante estudo das condições dos projetos de assentamentos da SR-27, deduzido de levantamento das Assessorias Técnicas, empresas contratadas pelo INCRA para atender aos assentados em PA. Tais empresas, que visitam os imóveis lote a lote, somente podem prestar o serviço de assistência técnica a ocupantes cadastrados no PA assistido; caso o ocupante não esteja cadastrado, não recebe o serviço e, assim, a empresa contabiliza os reais ocupantes de cada lote da reforma agrária.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Sob essa cláusula contratual, as empresas de assistência técnica não conseguiram prestar o serviço contratado a 40% dos lotes visitados, onde se encontravam famílias sem cadastrado formal do INCRA, na qualidade de beneficiária do respectivo PA. Assim, o próprio INCRA aponta o índice estimado de cerca de 40% de evasão de assentados na SR-27.

O universo de visitas das assistências técnicas permite empregar-se tal índice como uma visão *macro* do problema, pois, segundo o INCRA, as empresas de assistência visitaram cerca de 35 mil lotes (50% dos lotes da SR-27), montante que, então, traz certa segurança na adoção do índice de evasão em projetos de assentamento levantado pelas referidas empresas de assistência técnica: 40% dos lotes.

Ocorre que o INCRA acredita, conforme anunciado em Inspeção Judicial (fl. 288-v), que, baseado em sua experiência e em percentuais de pedidos de regularização de posse *a pedido*, que, desses 40% - 28 mil lotes, entre 20 e 25 mil são ocupados por famílias que atendem aos requisitos para figurarem como beneficiários do programa. Depois, os administrados referem que tal quantidade pode até chegar a 10% das posses irregulares.

No plano de cognição judicial, há que se registrar que as regras de experiência apontam que tal índice seja bem maior (índice de posses irregulares por pessoas sem o perfil de reforma agrária: comerciantes, grandes fazendeiros, políticos e servidores públicos, trabalhadores urbanos), pois é notório que alguns projetos de assentamentos mais antigos da região nem mais existem, como o assentamento da antiga fazenda Bamerindus, que voltou a figurar como fazendas de pecuária de médios e grandes proprietários de terra, e outros assentamentos, embora não tão anciãos, que já se desfiguraram por completo como um instrumento de reforma agrária, como Projeto de Assentamento 1º de Março, próximo a esta cidade de Marabá, que se transformou em sítios de veraneio das classes mais favorecidas da região. Contraditoriamente, esse mesmo município – Marabá é uma das cidades com maior incidência de conflitos pela posse de terra na região, como os conflitos da Fazenda Cedro,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

frequentemente noticiados pelos meios de comunicação da grande mídia nacional³; isto é, embora Marabá seja um município em que há embates calorosos e sanguinários para acesso a terra, há farta disponibilidade de lotes de terras já adquiridos pelo INCRA, mas que se encontram desviados de sua finalidade legal.

O Acórdão 775/2016 do Plenário do TCU corrobora tal elemento de prova, na medida em que as estatísticas e pesquisas produzidas pelo Tribunal de Contas apontaram quase 80 mil lotes no Estado do Pará em posse de beneficiados que destoam dos requisitos exigidos em Lei. Em percentuais, o TCU calcula que as irregularidades são de 31% (Item 10 do Relatório do Acórdão 775/2016 – fl. 318), que, aplicados aos 70 mil lotes da SR-27, chega-se a 21.700 lotes em posse de beneficiários que não atendem às exigências da reforma agrária previstas em Lei.

Ainda que o quantitativo de até **8 mil lotes** em posses irregulares, **admitido pelo INCRA na inspeção judicial**, tenha sinais de subdimensionamento, se comparado com o quantitativo de 21.700, esse deduzido de índice estimado pelo TCU, tal acervo, por si só, já é capaz de demonstrar a relevância que o levantamento ocupacional detém na gestão da reforma agrária, dentro do conjunto de 70 mil lotes existentes na SR-27, universo importantíssimo no cenário atual desta região sul do Estado do Pará, onde, notoriamente, os conflitos fundiários são frequentes.

Observe-se tal relevância, quando se considera a estimativa de 10 mil famílias a espera de um lote de terra de reforma agrária (dado fornecido pelo INCRA na inspeção judicial), ou seja, essa disponibilidade potencial de terras em 8 mil lotes, admitida pelo INCRA, atenderia até 80% da demanda atual, o que significa diminuição da pressão social, que, por meio de movimentos sociais, tem se materializado em invasões de áreas particulares, produtivas ou não, no intuito de forçarem a aquisição de terras pelo Governo Federal.

³ Notícias disponíveis em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/10/peritos-vistoriam-fazenda-cedro-em-maraba-apos-invasao.html>>.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Além da eficiência e da disponibilização de lotes à sociedade, os custos de redistribuição são, notoriamente, muito vantajosos à administração agrária, em relação à aquisição/desapropriação de imóveis rurais. Segundo o Superintendente do INCRA, em inspeção judicial (fl. 289-v), o levantamento ocupacional custa cerca de R\$ 150,00 por lote (diárias, combustível, disponibilização de viatura); já a aquisição de terras é muito mais elevada. Tomando por parâmetro o atual processo de aquisição do complexo da Fazenda Cedro e Maria Bonita, estimado em cerca de R\$ 114 milhões de reais e que pretende alocar, no máximo, 700 famílias, chega-se ao valor de aquisição de, aproximadamente, R\$ 162 mil reais por lote. Ou seja, uma enorme diferença de **1.080 vezes ou 108.000% (por cento)**.

Ainda que se empregue um valor mediano, considerando que a citada Fazenda Cedro detém um valor maior, em razão de suas benfeitorias e excelente localização, o *quantum* não se altera muito. Isto é, comparando-se o valor da inspeção por lote (R\$ 150,00) com o valor médio de aquisição de terra em R\$ 70 mil, como referido pelo Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, chega-se a um percentual de diferença de 540 vezes ou 54.000%, valor que, certamente, será incrementado posteriormente, visto que a ausência de benfeitorias e estradas serão suplantadas com serviços, obras e descentralização de créditos pelo INCRA. No final, a economia na aquisição de propriedades mais simples e distantes dos centros urbanos será, necessariamente, compensada com a edificação das benfeitorias necessárias ao desenvolvimento agrícola dos assentados e para o escoamento de sua produção.

Em resumo, a economia é notória, pois enquanto a fiscalização desses 8 mil lotes (lotes em posse irregular, cujos posseiros não possuem perfil social para a reforma agrária) requer o investimento de R\$ 1,4 milhão de reais (R\$150,00/lote), a aquisição dos mesmos, no preço acima descrito (R\$ 162 mil), requer o investimento de **R\$ 1,13 bilhão** ou R\$ 560 milhões, se empregado o valor geral de R\$ 70 mil por parcela de terra com menor infraestrutura e pior localização. Ou seja, há terras disponíveis, adquiridas pelo INCRA, que, retomadas de “*mãos erradas*”, podem levar a uma economia de quase um bilhão de reais.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

No âmbito nacional, o Acórdão TCU 775/2016 (Item 23 do Voto do Relator – fl. 343-v) aponta economia mais robusta, na importância de **R\$ 159 bilhões de reais**, tendo como escopo os 578.547 lotes em posse de beneficiários irregulares da reforma agrária e outros dados que não foram levados em conta nos cálculos acima: preço da terra atualizado, custos de instalação (créditos para o assentado) e remissões de dívidas, mas computados pelo TCU. Aqui, a problema da ineficiência fiscalizatória do INCRA ganha contornos severos, ainda que os cálculos do TCU tenham sido projetados sempre com uma conotação mais conservadora, ou seja, cada um dos critérios adotados pela Corte Administrativa foi interpretado em sua versão menos exigente, como refere o próprio acórdão (fls. 336 e 345-v). Se forem aplicados os mesmos critérios de cálculo de custos de desvio de lotes reconhecidos pelo Acórdão do TCU aos 8 mil lotes da SR-27 (quantitativo admitido pelo INCRA em inspeção judicial) chegar-se-á a um prejuízo de **2,1 bilhões de reais**; já se forem aplicados tais critérios de custos do TCU aos 21 mil lotes (31% dos lotes – índice do TCU), o prejuízo poderá atingir **5,7 bilhões de reais**. São valores alarmantes, mesmo que os cálculos mais tímidos sejam considerados (1,13 bilhão de reais).

Também há que se considerar o tempo requerido para um processo de obtenção de terras (negociada ou desapropriação judicial) e as retomadas de posses irregulares. Por certo que as primeiras (aquisições/desapropriação) requerem longo prazo, diferente das retomadas que, muitas das vezes, ocorre até mesmo sem a intervenção judicial.

Em resumo, em que pesem as dificuldades logísticas do INCRA em implementar os levantamentos ocupacionais, o cenário requer indiscutível correção: i. *questão de justiça*, pois dá a terra a quem realmente precisa, segundo critérios estabelecidos por Lei; ii. *questão de celeridade*, na medida em que são parcelas de terras que podem atender, de imediato, àqueles que estão aguardando para serem contemplados pelo programa; iii. *questão econômica*, em razão de que a União não precisará alocar vultosos recursos para eventual negociação ou desapropriação, pois, como dito, trata-se de áreas já sob a administração do INCRA, mas que estão nas “*mãos de pessoa erradas*”; iv. *questão de segurança jurídica*, pois a administração eficiente dos assentamentos evita que os conflitos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

fundiários, geralmente borrados de sangue, ganhem desenvoltura, em decorrência de uma gestão eficaz da reforma agrária.

Talvez a desproporcionalidade resida em exigir que a administração agrária cumpra todas as determinações requeridas pelo MPF em prazo exíguo, com a máquina administrativa deficitária que ostenta, ou compulsá-la a cumprir tal *mister* sob a sistemática tradicional, ou seja, lote a lote, pois muito demorada, o que a torna incapaz de impedir, com oportunidade e eficácia, a natural transmissão da posse da terra que ocorre com o passar do tempo, considerando o imenso universo de parcelas de terras existentes na SR-27.

Sopesando os benefícios do levantamento ocupacional e a implementação de outras técnicas de fiscalização, tudo num prazo razoável, mostra-se possível de a ré cumprir com suas obrigações institucionais, sob pena de o INCRA acabar por figurar como um simples órgão de obtenção de terras e não de reforma agrária.

Todavia, não se pode olvidar, ainda, a resistência das famílias em aceitar lotes em Projetos de Assentamento já formados, tanto pela dificuldade em prover segurança aos novos ocupantes, fato admitido pelo INCRA, como também por não haver atrativos⁴, na medida em que muitos dos créditos relativos a antigo PA já foram descentralizados, o que gera desinteresse por muitos, em especial, daqueles em busca mais das *vantagens* em ser assentado, do que em obter terras para viver e produzir, fato esse notório na região. A menor possibilidade de manipulação de distribuição dos lotes retomados também provoca desinteresse dos movimentos sociais, que têm suas estratégias direcionadas à aquisição de novas terras pelo INCRA, com multiplicidade de lotes concentrados, visto que o monopólio das inscrições coletivas trazem, certamente, poderes implícitos aos referidos movimentos e dividendos políticos, tanto que, nesta região sul do Estado do Pará, vários líderes de

⁴ Art. 32. Nos projetos de assentamento criados até 27 de dezembro de 2003, o Incra poderá conferir o TD ou a CDRU das áreas dos assentados e ocupantes, mesmo que tenha havido desmembramento ou remembramento de parcelas, desde que:

[...]

Parágrafo único. **O beneficiário titulado nos termos deste artigo não fará jus ao crédito instalação.**



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

movimentos sociais e ex-superintendentes da SR-27 do INCRA, frequentemente, alcançam cargos eletivos.

Ao que tudo indica, o levantamento ocupacional e as consequentes retomadas de lotes podem gerar enorme economia aos cofres públicos, desde que muito bem coordenadas com os órgãos de segurança pública e realizadas sob técnicas mais econômicas, que não somente a fiscalização lote a lote. Isto é, a redistribuição de imóveis rurais de reforma agrária pode atender a grande parte da demanda atual, diminuindo a pressão social, em prol da paz no campo, sob baixo custo e maior rapidez.

Entretanto, dois aspectos devem ser considerados, tendo em vista o pedido do MPF: a retomada indiscriminada de todos os lotes em posse de famílias não cadastradas e a forma de execução desse levantamento.

Quanto ao primeiro aspecto, a retomada de todos os lotes em posse de famílias não cadastradas, por certo que não se mostra como melhor solução. Estimado pela própria SR-27 em cerca de 40% dos lotes existentes, ou seja, 28 mil lotes, nem todos os casos remetem à necessidade de retomada do imóvel, mas sim à sua regularização. Retirar uma família de um desses lotes, que tenha perfil social para reforma agrária, e assentar uma nova família, atenta contra a paz social e a eficiência do serviço público.

É sabida que a operação de retomada, por si só, já é traumática, pois, em regra, as famílias posseiras terão investido no imóvel, adaptando-se à região e ao trabalho, de forma que a retirada dessa família, para a alocação de outra, pode gerar apenas conflitos e nenhum ganho útil para a reforma agrária. Não há coerência em retirar uma família de um lote somente por não estar cadastrada, mas que atenda aos requisitos legais da reforma agrária, e, após a retomada do imóvel, realocá-la em outro lote. Nesse universo, segundo o INCRA, quando da Inspeção Judicial, dos 28 mil lotes em posse irregular, pelo menos 20 mil dos imóveis se encontram em posse de famílias que possuem perfil social de reforma agrária, mas que não estão cadastradas no programa.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Assim, não faz sentido acatar, integralmente, o pedido do MPF em proceder à *retomada* indiscriminada de todos os lotes que estejam na posse de famílias não cadastradas na reforma agrária e *impedir* a sua regularização, mas admiti-la apenas em relação àqueles posseiros de imóveis de PA que não estejam abrangidos pelos critérios legais da reforma agrária. Ainda que se prove que determinada pessoa fora preterida na distribuição de terras, tal irregularidade não se mostra viável na sua priorização para assentamento em lotes com posse irregular, se a parcela esteja ocupada por família não formalmente assentada, mas que preencha os requisitos legais para acesso à parcela de terra. A priorização dos preteridos, nesse momento, não se mostra uma medida eficaz, talvez atente contra a própria paz no campo e engrosse os conflitos fundiários.

Importante notar que a Instrução Normativa INCRA n. 71/2012 traz, em seu art. 14, a possibilidade de regularização de lotes de reforma agrária *a pedido*, cuja interposição, inclusive, obsta a reintegração de posse do INCRA no lote, a teor do que prescreve o parágrafo único do art. 6º da mesma IN. Também o novo Decreto 8.738/2016⁵ traz a previsão de regularização *a pedido* dos lotes em posse de pessoas não cadastradas na relação de beneficiários da reforma agrária (art. 22).

Na gestão das terras do INCRA, importante reconhecer que a questão dos levantamentos ocupacionais requer uma execução mais racional. Como visto, o levantamento ocupacional, se realizado nos moldes tradicionais e com a força de trabalho existente na SR-

⁵ Art. 22. A pedido do interessado, a ocupação de parcela sem autorização do Incra poderá ser regularizada, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - celebração há mais de dez anos de CCU ou de outro documento similar emitido para o beneficiário original da parcela;

II - inexistência de candidatos excedentes interessados na parcela elencados na lista de selecionados para o projeto de assentamento;

III - observância, pelo interessado, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária; e

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura de novo CCU, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos ao beneficiário original.

Parágrafo único. Além dos requisitos dispostos no **caput**, o interessado poderá apresentar manifestação da comunidade assentada, que terá efeito informativo e poderá subsidiar a decisão da autoridade ou instância julgadora.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

27, demandaria de 12 a 18 anos para a fiscalização de todos os 511 assentamentos aqui existentes. Verdadeira incongruência com os princípios eficiência e da duração razoável do processo, ou seja, da busca por uma tutela judicial adequada e eficaz.

No âmbito nacional, o Acórdão TCU 775/2016 traz elementos que se compatibilizam com as conclusões destes autos, quando refere que o INCRA informou ao TCU ter realizado cerca de 132 mil regularizações, entre 2004 e 2015, como retomadas e reassentamentos, entretanto, tal produtividade está longe de indicar a resolução adequada ao problema, pois, como visto linhas atrás, tal índice requer mais de **48 anos** para que os 578 mil lotes de terras, detectados em ilegalidade de posse pelo TCU em 2016, sejam equacionados, além de que tais procedimentos de regularização não denotam que houve fiscalização ocupacional, mas, em sua maioria, mero atendimento aos pleitos de regularização *a pedido* ou por determinação judicial, assim, rotinas episódicas, como concluiu o Relator do Acórdão TCU 775/2016 (Item 21 do Voto do relator – fl. 343).

Segundo dados coletados em Inspeção Judicial, os administradores do INCRA relataram terem realizado, em 2015, duas mil regularizações fundiárias *a pedido* em áreas de assentamento, que se encontravam nesse universo de 28 mil lotes em posse irregular, mas com famílias que possuem perfil social da reforma agrária, afirmativa que converge com as conclusões de que as ações de fiscalização ocupacional se concentram em modalidades passivas, ou seja, na análise de regularizações *a pedido*. Embora os referidos servidores não tenham comprovado tal afirmativa (2 mil regularizações de lotes *a pedido* em 2015), o quantitativo também não se mostra de todo eficaz, pois exigirá cerca de **dez anos** para a plena conclusão dos 20 mil lotes com provável regularização e deixa de lado a parte mais importante, a retomada de lotes em posse irregular, estimados em até 8 mil lotes (21.700 pelos índices do TCU – Acórdão 775/2016), cujos ocupantes não atendem às exigências normativas para a sua regularização e, portanto, não irão em busca de regularização no INCRA.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Por outro lado, o INCRA, na Inspeção Judicial, noticiou a intensificação dos procedimentos de regularização *a pedido*, já iniciados em outubro de 2015, quando os posseiros não cadastrados requerem a sua regularização fundiária, nos termos da IN 71/2012 e do Decreto 8.738/2016. Foi apresentada, em juízo de inspeção, a ficha de regularização (Requerimento de Cadastro de Família – RB, fl. 291) e informada a realização de reuniões com Associações de Produtores Rurais de vários assentamentos rurais, no intuito de divulgarem a estratégia da autarquia em proceder à regularização fundiária.

Se as estimativas do INCRA estiverem corretas, deverão desembarcar na SR-27, no mínimo, 20 mil requerimentos, pois os demais 8 mil requerimentos (que completam os 28 mil – 40% dos lotes em posse irregular) não irão ingressar com pedido, pois sabedores das suas limitações em regularizar a posse da terra, como grandes fazendeiros, servidores públicos, agentes políticos, proprietários de outros lotes de terras, trabalhadores urbanos etc. Também na inspeção judicial, foi noticiado que o INCRA possui capacidade de analisar cerca de 10 mil requerimento/ano, ou seja, a demanda de análise de requerimentos irá consumir cerca de dois anos de trabalhos.

Como já visto, o INCRA recebe informações das Assistências Técnicas contratadas pela própria Autarquia para apoiar os assentandos, mas que somente prestam o serviço àquelas famílias cadastradas no programa, assim, tal serviço torna-se outra fonte para levantamento das ocupações, agora realizada sem custo adicional e mais célere.

A conjugação dessas informações (quantidade de posses regularizadas e estatísticas das assistências técnicas) possibilitará que as atividades de levantamento ocupacional, que requerem maior tempo para a sua execução, planejamento orçamentário e custos, sejam direcionadas a pontos de maior índice de evasão, promovendo celeridade e eficácia à atividade fiscalizatória. O Decreto 8.738/2016⁶, além de determinar a realização de

⁶ Art. 18. **O Incra realizará a verificação das condições de permanência do beneficiário no PNRA e das eventuais ocupações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento de ofício ou sempre que provocado**, com emissão de relatório circunstanciado que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

levantamento ocupacional dos lotes de reforma agrária (art. 18), trouxe previsão expressa de emprego de outros meios de fiscalização, como as informações das empresas de assistência técnica (parágrafo único do art. 18).

Por certo que a vigilância do INCRA, determinada pelo Decreto 8.738/2016, deve ser focada justamente nos Projetos de Assentamentos com maior discrepância na prestação de serviços das Assistências Técnicas e com menor deferimento de regularização fundiária *a pedido* (Decreto 8.738/2016 – art. 22 e IN 71/2012 – art. 14), priorizando-se a realização de operações presenciais de levantamento ocupacional nos assentamentos localizados nas regiões de maior conflito agrário, estratégia que contribuirá mais fortemente para a paz social no campo, na medida em que haverá um incremento na disponibilização de terras já adquiridas pela Autarquia nessas áreas de conflitos.

Ainda que não seja desejo dos integrantes dos movimentos sociais obter acesso à terra por lotes retomados, como afirmado pelos administradores do INCRA em inspeção judicial, a formalização da oferta e de sua recusa pode contribuir para uma fiel administração da terra pela autarquia, quando da distribuição de terras e, ainda, na tentativa de solução pacífica de invasões de fazendas na região, em audiências de justificação possessória (art. 565 do CPC/2015).

Sendo assim, **o prazo de cerca de dois anos** para conclusão das análises de cerca de 20 mil requerimentos de regularização fundiária *a pedido*, deduzido da capacidade do INCRA em processar 10 mil requerimentos por ano (Inspeção Judicial, fl. 289), mostra-se razoável, considerando: i. o universo de parcelas de terras em situação irregular, admitindo-se o quantitativo estimado pelo próprio INCRA; ii. o tempo necessário, em paralelo, para se executar os levantamentos ocupacionais presenciais em áreas de provável situação de ilicitude (posse irregular por ocupante não compatível com o perfil de assentado pela reforma

Parágrafo único. As ações previstas no **caput** serão realizadas diretamente pelo Incra ou indiretamente mediante acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, ou por meio dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, nos termos da Lei nº 12.188, de 2010.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

agrária), nesse ponto, considerando a execução mínima de 320 fiscalizações ao mês, isto é, realizada por duas equipes de fiscais, ainda que o próprio INCRA admita poder empregar três equipes de fiscais (fl. 313).

Há que se registrar que as determinações em pauta mostram-se as mais conservadoras, pois fundamentadas em capacidades, métodos e percentuais **admitidos pela própria autarquia agrária**, tanto na mensuração de quantidade de lotes em situações de irregularidade (28 mil, sendo 20 em possível regularização *a pedido*), quanto na capacidade admitida de processar requerimentos de regularização de posse (10 mil requerimentos/ano) e também de proceder a fiscalizações ocupacionais presenciais (8 mil lotes, com 2 equipes de fiscais – fl. 313).

Para tanto, o INCRA deverá apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, um cronograma de cumprimento de **análises de requerimento de regularização a pedido** de lotes de reforma agrária por PA, para, ao final de dois anos, ter concluído tal análise global, considerando os cerca de 20 mil lotes irregulares e potencialmente requerentes de sua regularização fundiária, anunciados na Inspeção Judicial.

No mesmo cronograma, o INCRA deverá planejar a realização de **levantamento ocupacional presencial**, nos lotes detectados em situação de posse irregular, cuja discriminação será deduzida da execução conjunta das análises dos pedidos de regularização *a pedido* de cada PA e dos relatórios já existentes de assistência técnica (e também de serviços de assistência técnica em execução), como prevê o Decreto 8.738/2016 (art. 18), num quantitativo mínimo de 320 fiscalizações de lotes/mês.

Enfim, a determinação de realização de levantamento ocupacional presencial apenas em parte dos lotes em situação irregular visa a diminuir custos e dar maior celeridade ao processo de fiscalização, aproveitando informações já existentes, de maneira a concentrar esforços nos lotes com maior potencialidade de haver posse ilícita e não aquelas posses de



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

famílias não cadastradas no programa de reforma agrária, mas que detêm os requisitos para receber parcelas de terras do referido programa.

Observe-se que o levantamento ocupacional presencial apenas dos lotes em que a visitação das assessorias técnicas tenha sido negativa e que não tenham deferimento de pedido de regularização fundiária *a pedido*, que, por sua vez, formam o acervo estimado de cerca de 8 mil lotes, como admitido pelo INCRA, poderá ser cumprido em 1 (um) ano e 8 (oito) meses, se realizados com três equipes de fiscalização do INCRA, e, em 2 (dois) anos e 1 (um) mês, com duas equipes, conforme informações técnicas a respeito da atividade de levantamento ocupacional declinadas pelo Superintendente do INCRA na Inspeção Judicial. Ou seja, a técnica de cruzamento de informações, citada pelos administradores do INCRA e previsto no Decreto 8.738/2016, permitem o cumprimento da fiscalização fundiária em prazo extremamente mais célere que os 18 ou 12 anos, se realizados lote a lote, e compatível com o prazo de dois anos para conclusão das análises dos requerimentos de regularização de posse *a pedido*.

Para tanto, necessário que o INCRA mantenha, no mínimo, duas equipes de agentes do INCRA, com dois servidores, com capacidade de vistoriarem 320 parcelas de lotes por mês (2 equipes, 8 lotes/dia/equipe, 20 dias úteis/mês), durante os próximos dois anos, para realizarem levantamentos ocupacionais das áreas diagnosticadas pela SR-27 como em posse ilícita de terceiros, quais sejam: sem deferimento de regularização de posse *a pedido* deferido ou, não apresentado tal pedido, e, acumuladamente, com visita negativa da assistência técnica (empresa não encontrou, na parcela de terra, o assentado beneficiado e cadastrado pelo INCRA). Tal determinação, como já assentado acima, também se revela conservadora, visto que o próprio INCRA registra sua concordância em manter em atividade 3 equipes de fiscalização na SR-27 (fl. 313).

Não se pode esquecer que a questão orçamentária não é elemento impeditivo, pois tanto não se está a impor obrigação acima daquelas que a própria SR-27 já detém capacidade (2 equipes de fiscais) e que **admite** como suficiente, como também existem



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

valores orçamentários para aquisição de terras em compra e venda com elevado valor, a exemplo do Complexo Cedro e Maria Bonita, estimados em R\$ 114 milhões, valor esse mais que suficiente para proceder à fiscalização ocupacional presencial desses 8 mil lotes em dois anos, que requerem apenas R\$ 1,4 milhão, ou seja, cerca de 1,2% do valor acima existente (0,6 % por ano orçamentário, visto que a medida deverá ser cumprida em 2 anos), créditos que podem ser facilmente convertidos em outra classe de despesa, mantendo-se a finalidade legal.

Além disso, é imprescindível que o INCRA priorize, no cronograma de regularização fundiária, as análises de pedidos de regularização fundiária de posseiros de lotes de reforma agrária de Projetos de Assentamento localizados em áreas de maior conflito de terras, até mesmo para que possa disponibilizar tais lotes aos juízos agrários que tratem de conflitos agrários. Considerando a atual situação crítica de conflitos agrários, envolvendo o complexo da Fazenda Cedro e Maria Bonita, localizado neste município de Marabá, bem como o PA 1º de Março, também localizado em Marabá, onde existem muitos lotes em patente desvio de finalidade, o referido cronograma deverá iniciar-se pelo referido município.

A cada Projeto de Assentamento em que seus respectivos requerimentos de regularização de posse *a pedido* sejam analisados, em conjunto com a análise dos relatórios das empresas de Assistência Técnica, deve o INCRA deflagrar, progressivamente, ordens de serviço para realização de levantamento ocupacional presencial dos lotes em posse irregular e ilícita, para a contínua retomada dos imóveis rurais, no mínimo, em 320 fiscalizações parcelas por mês.

Interessante registrar que, na Inspeção Judicial, ficou evidenciado que a execução dos levantamentos ocupacionais requer apoio financeiro da administração central do INCRA, pois exige a descentralização de recursos para a sua efetivação, os quais, atualmente, são enormemente restritos, tanto que, em 2013 e 2014, esse mesmo órgão central emitiu Memorandos cessando ou restringindo atividades dessa natureza, como já visto. Sendo assim, as medidas judiciais voltadas à concretização de metas de fiscalização ocupacional



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

devem envolver os administradores centrais da autarquia agrária e não seus gestores locais e regionais.

Para controle judicial do cumprimento da sentença, deverá o INCRA apresentar os resultados de análise de “*regularização a pedido*”, trimestralmente, nestes autos, segundo o cronograma apresentado, iniciando-se sua apresentação a partir de 180 (cento e oitenta) dias desta sentença, indicando: i. a quantidade de lotes em que foi deferida a regularização *a pedido* (por PA); ii. a quantidade de lotes em situação irregular – sem deferimento de pedido de regularização (por PA); iii. comparativo, em cada PA, de requerimentos de regularização de posse com as anotações de “evasão” das assistências técnicas; iv. comprovar a deflagração do processo de levantamento ocupacional presencial (ordem de serviço), com sua programação de execução, em 320 levantamentos ocupacionais ao mês; v. comprovar o cumprimento das ordens de serviço, paulatinamente, com a sua programação (por PA), em 320 levantamentos ocupacionais ao mês; vi. comprovar a deflagração de processo de retomada de lotes, na esfera administrativa ou judicial, quando a legislação normativa exigir.

2.4 GESTÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS EM NOVOS ASSENTAMENTOS E EM LOTES RETOMADOS – TRANSPARÊNCIA, IMPESSOALIDADE E LEGALIDADE

Traz o MPF, ainda, pedidos voltados a promover transparência e garantir impessoalidade e legalidade à distribuição de terras pelo INCRA, quando da execução do programa de reforma agrária. Em especial, aponta preocupação quanto à ordem de distribuição de terras, visto que observaram descontrole na lotação de assentamento. Segundo o *Parquet*, em que pese determinadas famílias não terem obtido acesso à parcela de terras rurais em determinado projeto de assentamento, acabaram preteridas em assentamentos futuros, frustrando expectativas.

Mais do que isso, o autor busca a formalização de uma Lista de Cadastro de Inscrições, por município, a fim de que possa haver uma ordem transparente de distribuição



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

de terras, sem influência de fatores externos, a exemplo de filiação a movimentos sociais, que alterem a referida ordem de cadastro, o que fere de morte a impessoalidade que deve vetar a Administração Pública. Nesse ponto, o MPF busca uma reparação às famílias preteridas, para que sejam priorizadas em futuros assentamentos ou em redistribuição de lotes retomados, quando detectada a posse ilegal dos lotes.

Além disso, o MPF refere que alguns assentamentos tiveram lotação exagerada e sem a observância das normas ambientais, nesse sentido, busca que o órgão planeje tal distribuição considerando as regras ambientais.

Em resumo, requer o *Parquet* Federal, no campo da legalidade, transparência e impessoalidade no acesso à reforma agrária, as seguintes medidas judiciais: i. limitar a distribuição de lotes de futuros assentamentos à sua capacidade agrária, seguindo os ditames da lei e, em especial, das normas ambientais; ii. criar lista de prioridades de famílias para cada assentamento já existente, iniciando-se pelas famílias já cadastradas; iii. criar lista de cadastros de pretendentes a figurarem no programa de reforma agrária por municípios, para futuros assentamentos; iv. priorizar o assentamento das famílias preteridas em anteriores projetos de assentamento nas futuras distribuições de terras, tanto em novos assentamentos, como em lotes retomados;

Como já referido, o INCRA, inicialmente, não se opôs aos pedidos de ajustes, mas não comprovou ter solucionado a problemática. Somente em complementação aos memoriais, o réu se opôs à escrituração de listas prévias de inscrição.

Da análise de todos os elementos probatórios, pode-se facilmente concluir, pelo menos em parte, pela correção e necessidade de atendimento dos pleitos do MPF. Vejamos.

Os administradores do INCRA, na inspeção judicial, **admitiram** que não possuem uma relação de pessoas cadastradas em determinado PA e que não foram



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

contempladas com a parcela de terras. Nos autos há elementos que apontam pela preterição de alguns pretendentes a serem beneficiados pela reforma agrária, tanto que o INCRA se propôs a corrigir tal situação (fls. 25/34; 52; 161/162; 178/180 e 217/220). Além disso, a instrução processual evidenciou, sem qualquer dificuldade, que o INCRA não conduz o processo de distribuição de terras, em especial, a inscrição e seleção dos futuros beneficiados, sob o império da impessoalidade, legalidade e transparência, pois que tais atividades encontram-se, atualmente, sob o comando impositivo dos movimentos sociais.

Isto quer dizer que, embora não se possa determinar que o INCRA aponte quem foi preterido, na medida em que não possui cadastros integrais dos inscritos a figurarem como beneficiados de determinado projeto de assentamento, se houver prova de tal preterição por algum pretendente, o direito à prioridade no recebimento de lotes de terras da reforma agrária deve ser reconhecido, desde que respeitados os limites previstos em Lei, visto que tanto a Lei 4.504/64, como a Lei 8.629/1993, estabelecem exclusões, precedências e prioridades para o assentamento rural.

Isto porque não é a simples preterição de algum pretendente que irá lhe garantir superar os critérios legais de exclusão, precedência e prioridade para assentamento, caso contrário, a simples preterição anterior geraria causa a afastar a Lei, o que não é o escopo do pedido do MPF. Podem ocorrer vários não atendimentos a assentamento de candidatos a reforma agrária, sem que isso lhes garanta passar à frente daqueles outros discriminados pela Lei como em precedência ou prioridade. Assim, eventual preterição deve ser concedida prioridade em seu próprio grupo de precedência, e, ainda, desde que o referido candidato tenha perfil não excluído da reforma agrária pelos critérios legais.

A maior celeuma, entretanto, não reside, tão somente, na correção das preterições, mas sim na busca pela transparência e impessoalidade na condução das inscrições e seleções de candidatos a beneficiados na Reforma Agrária, requisitos fundamentais da Carta Política de 1988, tanto em decorrência das exigências mínimas de



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

atuação da administração pública, como também na conformação republicana do Estado Brasileiro.

Nesse sentido que se deve compreender **o acesso a terras públicas da reforma agrária**, direito que está atrelado diretamente ao republicanismo, ou seja, a tornar a coisa pública realmente de todos (*res publica*), de maneira que qualquer tentativa de impor alguma forma de seletividade indiscriminada, quando da distribuição das terras públicas (comercializadas ou desapropriadas), deve ser afastada, salvo aquelas discriminações estabelecidas por Lei. Porém, essa última, a norma jurídica formal, deverá ainda seguir os parâmetros principiológicos da administração pública, estabelecidos na Carta Constitucional de 1988 (art. 37, *caput*), dentre eles: a moralidade, a eficiência e a impessoalidade, que exigem uma maior transparência nos processos de distribuição de terras e isonomia entre os cadastrados.

Contudo, o quadro atual não se mostra compatível com tais mandamentos constitucionais e até mesmo com o Estado Republicano Brasileiro. Segundo **apurado** em Inspeção Judicial, procedimento submetido ao contraditório tanto em sua fase de produção (fl. 281), como em sua finalização conclusiva (fl. 292, a distribuição de novas parcelas não emprega qualquer lista de cadastro existente previamente, mas **delega-se** ao movimento social relacionado com a área desapropriada ou negociada a tarefa de consolidar o cadastro de inscrições, consoante **admitido** pelo Superintendente da SR-27 e por seus Chefes de Divisão. Ao INCRA, tem restado apenas a função de **verificação superficial** da regularidade do cadastrado apresentado e selecionado pelo movimento social, como na aferição de alguns requisitos para receber a terra, em especial, procede-se à consulta ao CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), sistema de informação onde estão registrados os vínculos empregatícios formais de cada cidadão ou no SISOB (sistema de registro de óbitos); contudo, mesmo essa tarefa remanescente e superficial não é cumprida com eficiência pela autarquia, como será abordado mais à frente.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Se não bastasse a **admissão** do INCRA quanto a esse ponto - **monopólio da inscrição e seleção de beneficiados pelos movimentos sociais**, outro meio de prova corrobora tal conclusão: o Acórdão 775/2016 do Pleno do TCU. Segundo o referido acórdão, várias auditorias do Tribunal de Contas da União comprovam os abusos dos líderes dos movimentos sociais no referido processo de seleção e a omissão (quase submissão) da administração do INCRA aos interesses políticos dessas lideranças, destacando-se: TC 023.970/2015-4, realizada no Estado do Tocantins; TC 023.920/2015-7, realizada no Estado de Goiás; TC 020.166/2015-0, realizada no Estado de São Paulo; TC 024.602/2015-9, realizada no Estado de Mato Grosso do Sul; e TC 028.947/2011-8, realizada no DF e Entorno.

O relator do Acórdão TCU 775/2016 – Min. Augusto Shreman Cavalcanti, destaca trechos dos referidos procedimentos acima discriminados que evidenciam tal imperialismo e, ao mesmo tempo, a impossibilidade de que pessoas sem relação com os movimentos sociais possam acessar o sistema de reforma agrária, informações e constatações que convergem com as arguições do Ministério Público Federal (Item 141 do Voto – fl. 338):

141. Tais processos apresentam documentos que evidenciam que atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia dominam o processo desde a aquisição dos imóveis que darão origem aos projetos de assentamento até a formação da lista de beneficiários, **indicando apenas candidatos vinculados à movimentos sociais e excluindo arbitrariamente e sem o cumprimento do devido processo legal os candidatos que entendem por bem**. Os trechos abaixo, reproduzidos de relato da equipe técnica da Secex-MS (TC 024.602/2015-9), a partir de documentos constantes na auditoria referida, são ilustrativos do problema:

Observa-se que já em dez/2009, via Ofício/FETAGRI/ MS/SRAMA nº 127/2009, de 07/12/2009 (Peça 1, p. 5), a FETAGRI (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Mato Grosso do Sul), por solicitação do referido sindicato (Peça 1, p. 6), enviou a SR/Incra-MS uma relação contendo os nomes de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, ‘com os respectivos números de documentos para serem cadastradas e selecionadas pelo INCRA, para o Projeto de Assentamento



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Itaqui, localizado no município de São Gabriel do Oeste' (Peça 1, pp. 7-12), alegando estarem no Acampamento Itaqui.

Com base nessa relação do STTR/São Gabriel D'Oeste, 02 (dois) servidores da SR/Incrá -MS se deslocaram, no período de 10 a 12/12/2009, ao acampamento defronte a então Fazenda Itaqui, 'com a colaboração de representante da FETAGRI e do Presidente do Sindicato – STR de São Gabriel do Oeste/MS' (Peça 1, p. 3), e preencheram 143 (cento e quarenta e três) fichas de inscrições (formulário azul) dos futuros beneficiários do Assentamento Itaqui - relação juntada aos autos (Peça 1, pp. 20-23), 'com a finalidade de inserção (processamento) junto ao Sistemas-Supra' (Peça 1, p. 3; e Peça 1, pp. 40-44). Ou seja, das 159 (cento e cinquenta e nove) famílias relacionadas pelo aludido sindicato, a SR/Incrá-MS encontrou 113 (cento e treze) no acampamento e inseriu mais 30 (trinta), conforme as observações relatadas nessa listagem de 143 (cento e quarenta e três) famílias com fichas de inscrição para cadastramento no Supra.

Complementando a relação anterior de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, a Fetagri enviou outro ofício – Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 33/2010, de 15/01/2010 (Peça 1, p. 19), à SR/Incrá-MS para incluir mais 12 (doze) famílias. Essa inclusão foi justificada pelo fato de 'que as mesmas são excedentes do P.A. Santa Mônica e continuam acampadas na espera de uma parcela de terra'. Outros documentos, a exemplo de cópias da listagem inicial das famílias da Fetagri (Peça 1, pp. 45-50; e Peça 1, pp. 54-59) e da relação de famílias (Peça 1, pp. 24-27), apesar de rasuradas, comprovam que foram inseridas outras famílias para cadastramentos no Supra. Mesmo após a emissão das listas/Supra de famílias cadastradas/inscritas, eliminadas e aprovadas, do Assentamento Itaqui, a Fetagri e o STTR/São Gabriel D'Oeste/MS solicitaram a inscrição de novas famílias, conforme Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 953/2010, de 25/10/2010 (Peça 1, pp. 139-148) e Ofício s/nº, de 02/12/2010, do Presidente do STTR/São Gabriel D'Oeste/MS (Peça 1, pp. 60-61).

O trabalho de cadastramento dessas famílias pelos servidores da SR/Incrá-MS resultou na emissão, em 22/03/2010, da primeira relação/Supra de famílias inscritas/candidatas para o Assentamento Itaqui, num total de 115 (cento e quinze) famílias - Relação/Supra, de 22/03/2010 (Peça 1, pp. 12-16), quando esse assentamento previa assentar 173 (cento e setenta e três). Assim, em 18/08/2010, o Coordenador do P.A. Itaqui da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

SR/Incra-MS, em conjunto com o retro mencionado Presidente do STTR/São Gabriel D'Oeste/MS, elaborou outra relação de famílias para serem cadastradas no Sipra, contendo os nomes de mais 140 (cento e quarenta) famílias (Peça 1, pp. 28-39). Inclusive nesta relação, além dos nomes das famílias, foram identificadas suas origens (87 de São Gabriel D'Oeste/MS; 04 de Pedro Gomes/MS; 05 de Rio Verde/MS; 10 de Ponta Porã/MS; 08 de Sonora/MS; 08 de Coxim/MS; 14 de Sidrolândia/MS; e 04 de Campo Grande/MS).

Assim, consegue-se visualizar que a reforma agrária encontra-se muito distante da **impessoalidade** que a Carta Constitucional exige da administração pública e também da gestão dos bens públicos, comprometendo o próprio **valor republicano** desse serviço, como pontua o Acórdão TCU 775/2016, quando traz as conclusões sobre as ilegalidades presentes na condução do Programa de Reforma Agrária (fl. 339):

d. **processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações**, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal c/c art. 10 da Portaria do MDA 6/2010 (Princípio da Impessoalidade).

Os efeitos do monopólio do procedimento de concessão de lotes de reforma agrária podem também ser deduzidos de sua extrema ineficiência, como já ventilado acima. O Acórdão TCU 775/2016 demonstra, (Item 18 - Tabela 1, fl. 342-v e 343), com exaustão, a imensa quantidade de ilegalidades que ocorrem na **concessão inicial** dos lotes de reforma agrária, ou seja, antes de sua homologação. Quer dizer, parte dos dados estatísticos do TCU não é relativo a terceiros, que, após a implementação do PA, ingressam no mesmo; ao contrário, são justamente aqueles que inauguraram o PA e, assim, indicados pelos movimentos sociais para receberem lotes do imóvel pleiteado pelo movimento (já que monopolizadores do processo de inscrição e seleção) que são flagrados, na estatística assustadora do TCU, como beneficiados em absoluta contrariedade à Lei.

Nesse sentido, foram detectadas pessoas pertencentes a classes excluídas do Programa de Reforma Agrária, como servidores públicos (mais de 40 mil); empresários (mais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

de 16 mil); inválidos (mais de 2 mil), além de pessoas com renda incompatível com o programa (acima de 3 sal. min.) e titulares de mandato eletivo. Mais que isso, para algumas classes de ilegalidades, o TCU não conseguiu determinar o seu momento de consumação, se antes ou depois da homologação; nesse rol, há pessoas que já receberam lotes de reforma agrária ou já eram proprietários de outro imóvel rural (mais de 24 mil); clientes com perfil de alta renda (renda acima de 20 sal. min.); sinais exteriores de riqueza⁷; pessoas que não residem nem no município (61 mil), nem no Estado (363 mil) onde se localiza o PA, esses somam mais de **370 mil**, cálculo que acabou dilatado, quando se passou a extrair o domicílio dos beneficiados não do cadastro do CPF, mas do Cadastro Único do Governo Federal, como impugnado pelo INCRA junto ao TCU, impugnação que agravou ainda mais a patente omissão funcional da autarquia federal (Item 17 do Voto do Acórdão TCU 775/2016 – fl. 342-v⁸).

Aspecto que colabora com o referido monopólio associativo/sindical é a deficiência na publicidade quanto à abertura de processos de inscrição e seleção para assentamentos; na realidade, nada há de público e transparente nessa fase obscura de distribuição de terras. Nesse sentido, o TCU também concluiu:

⁷ Tabela Acórdão TCU 775/2016 – Item 67 (fl. 322):

<u>Cpf</u>	<u>Uf</u>	<u>Veículo</u>	<u>Valor do veículo</u>
***.499.101-**	PA	Volvo FH 460 6X4T	R\$ 470.028,00
***.299.611-**	PA	Porsche Cayenne GTS	R\$ 460.733,00
***.091.609-**	MT	Land Rover Range Rover	R\$ 358.650,00
***.356.309-**	RO	BMW X5 XDRIVE30D	R\$ 307.125,00
***.728.111-**	MT	Camaro 2SS Conversível	R\$ 213.348,00

⁸ 17. Entretanto, a maioria dos apontamentos não sofreram qualquer alteração em razão das argumentações produzidas, as quais se revelaram pontuais, sendo que houve, ainda, acréscimos de registros quanto ao local de residência divergente do projeto de assentamento onde deveria explorar a atividade pessoalmente com sua família, **resultando na elevação de 248.926 beneficiários nessa situação para 363.111 beneficiários**, conforme tabela abaixo constante da nova instrução. Isso porque numa primeira etapa a unidade técnica se valeu da base de dados relativos ao domicílio registrado perante a Receita Federal, reputada pelo Incra inadequada em razão da possível não atualização dos dados cadastrais pelos titulares dos CPFs. Ocorre que, com a utilização da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que possui atualizações mais recentes diante do interesse social dos beneficiários, em vez de redução, houve majoração do número de possíveis beneficiários irregulares.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

c. **ausência de ampla divulgação**, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, do inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como a Portaria 6/2010 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4520/2002 (Princípio da Publicidade)

Mais uma vez corrobora-se a versão do MPF, no sentido de que eventuais preteridos em determinado PA não serão priorizados em futuros assentamentos. Pior que isso, a distribuição de terras passa por um crivo dos movimentos sociais, sem que se obedeça à impessoalidade entre os cidadãos cadastrados ou que venham a desejar o acesso a terras da reforma agrária. Em resumo, se o pretendente for aliado aos movimentos sociais de agora, receberá uma parcela de terras, se do passado ou se jamais se compatibilizou com os métodos de acesso a terra defendidos por tais movimentos, definitivamente, estará impedido de conseguir seu lote de terras pela reforma agrária, enfim, uma **reforma para poucos escolhidos**.

Essa execução viciada, além de afrontar a Constituição, inverte a ordem das coisas, pois a própria Lei 8.629/93, em seu §7º do art. 2º, impede⁹ que aqueles invasores de terras ou de prédios públicos tenham acesso aos terrenos de assentamentos, pois excluídos da reforma agrária. Além disso, o §8º do mesmo artigo veda¹⁰ a transferência de recursos públicos às entidades e organizações que participem de ações acima discriminadas. Contudo, justamente tais pessoas ou organizações, que, sabidamente, utilizam tais estratégias para acesso a terra, é que estão ordenando a forma de distribuição de terras, frente à omissão da Autarquia Agrária.

⁹ § 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

¹⁰ § 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

O que se nota é que a delegação de poder de inscrição e seleção, isto é, de distribuição de terras, do INCRA para os movimentos sociais ocorre justamente para aqueles que a lei agrária exclui do programa de reforma agrária. Mas essa questão é apenas adjacente, o maior problema é que os cidadãos estão sendo diferenciados por terem relação com os movimentos sociais, discriminação injusta e ilegal, que afronta o elemento republicano na reforma agrária e rompe com a moralidade, a transparência e a impessoalidade das ações da administração pública.

Não se pode negar que ninguém deve ser obrigado a associar-se para ter acesso a serviços e bens públicos ou exercer direitos fundamentais, justamente o que tem ocorrido, por via oblíqua, com a distribuição de terras da reforma agrária, pois se não integrante do movimento ou associação ou sindicato rural, o simples cidadão não terá acesso às parcelas de terras da reforma agrária, visto que são monopolizadas pelos movimentos sociais mais ativos.

Como já demonstrado, agrava o cenário a obscuridade em que a inscrição e a seleção se desenvolvem, tudo para evitar que outros cidadãos não possam participar do Programa de Reforma Agrária. Em resumo, a inscrição é velada, concentrada pelos líderes dos movimentos sociais, que, depois, fazem a seleção dos candidatos, posteriormente homologados pelo INCRA.

Se não fosse suficiente, observa-se, pelos elementos já abordados no tópico anterior, que a gestão das terras de reforma agrária tem sido extremamente ineficaz, considerando a alta taxa de evasão dos lotes, objeto de frequente transferência entre particulares, não cadastrados no programa. Isto quer dizer que o método de distribuição de terras, atualmente em delegação ilegal aos movimentos sociais, ceifa outro princípio da administração pública: **a eficiência**.

Tudo leva a concluir que essa irregular distribuição de terras seja a origem das evasões e da destinação ilícita de terras. Em estatística aproximada e benevolente do INCRA,



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

admitida em inspeção judicial, somente nesta região SR-27, são mais de 28 mil lotes que se iniciaram nas mãos de uns e, hoje, estão nas mãos de outros, que, inevitavelmente, fraudaram a reforma agrária, ao obterem vantagem na negociação da terra, pois inegociável (foto fl. 257 evidencia tal comércio), e das benfeitorias, pois essas, muitas das vezes, são custeadas pelos programas de fomento público da reforma agrária (créditos e renúncias). Nas estatísticas do TCU, a quantidade de lotes, no Brasil, “em mãos erradas”, pois em posse de pessoas vedadas a figurarem como beneficiadas da reforma agrária pela Lei, ultrapassa 578.000 lotes (fl. 343) e o prejuízo, como já desenhado, rompe os R\$ 159 bilhões (fl. 343-v).

Já é tão comum a evasão de terras da reforma agrária que muitos são apenas atraídos pelos benefícios descentralizados pelo INCRA (como, por exemplo, crédito para construção de casas) sem a real intenção de exercer a atividade no campo, possuindo a nítida finalidade de apenas auferirem vantagem financeira. Incluem-se, na mesma classe, os profissionais de invasões, que, embora vedados de serem beneficiados pela reforma agrária, a teor do que determina o §7º do art. 2º da Lei 8.629/1993, não são identificados e, pior, se mantém na liderança da distribuição de terras, função essa que deveria ser controlada pelo Estado, no caso, pelo INCRA.

É o caso também de pessoas que têm como objetivo apenas realizarem a exploração dos recursos ambientais da área (extração de madeira, por exemplo). Após a total exploração dos recursos da área e da obtenção dos créditos conferidos pelo INCRA, abandonam os seus lotes ou os repassam a terceiros, contribuindo para o ressurgimento de grandes concentrações de terra. Referenda tal elemento de convicção o Acórdão TCU 775/2016 (Item 142 do Relatório – fl. 338-v) que noticia justamente essa ilegalidade, quando detectou que o ramo de 10 mil empresários beneficiados ilegalmente pela reforma agrária, pois excluídos do programa (a teor do art. 19 da Lei 8629/1993 e art. 3º da Lei 11.326/2006), é a **atividade madeireira**; desses, 83% estão beneficiados em assentamentos da Amazônia Legal, a qual a SR-27 está inclusa:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

142. Outra potencial consequência constatada pelo TCU está no risco de danos ambientais. Conforme cruzamento de dados efetuado por esta UT, mais de **10 mil beneficiários** da reforma agrária possuem vinculação com empresas ligadas a **atividade madeireira**, sendo que 83% estão nas superintendências com jurisdição na Amazônia Legal (planilha eletrônica constante de itens não digitalizáveis da peça 25).

Relevante fazer constar que, no âmbito do processo de análise de contas do TCU¹¹, o INCRA argumentou que vem adotando novos procedimentos para detectar irregularidades na seleção de beneficiados da reforma agrária, isso a partir das orientações do citado Tribunal, como o Acórdão 753/2008 e 2.606/2012; no entanto, as estatísticas levantadas pelo TCU demonstraram a manutenção do quadro de ineficiência, visto que **quase 100 mil casos** concretos de ilegalidades, diagnosticadas pelo TCU, referem-se a concessão de parcelas de terras homologadas entre 2008 e 2015.

Observa-se, ainda, que a medida administrativa de proceder ao cruzamento de informações de beneficiados, reportado pelo réu no processo do TCU, não ataca o vício principal dos processos de inscrição e seleção: a manipulação dessas fases por terceiros – os movimentos sociais, diante da ausência de ampla divulgação e participação na oferta de lotes, do controle de inscrições por tais movimentos e da omissão do órgão em proceder às seleções. As medidas de fiscalização reportadas pela INCRA, na realidade, ocorrem em momento posterior ao vício original, isto é, quando os candidatos já se tornaram beneficiados do programa, em nada corrigindo os destacados vícios originais de inscrição e seleção.

¹¹ Quanto à atuação na seleção de beneficiários, o Incra apontou que tem adotado ações de revisão qualitativa, buscando adotar algumas medidas imediatas como a evolução do Sipra para versão Web, o bloqueio de 38,2 mil potenciais irregularidades, com análise de 42% dos casos, o batimento de dados entre sistemas (INSS, CNIS, SISOB e SUB), cruzamento de 40 mil registros em caráter extraordinário, bloqueio de créditos instalação dos indícios de irregularidades apontados pela CGU, ações corretivas para adaptação dos normativos, incluindo os Acórdãos 753/2008 e 2.606/2012 do Plenário, criação de Grupo Interdisciplinar para revisão dos normativos, proposta de inserção, via decreto, de cadastramento periódico de beneficiários, dentre outras medidas.

20. Todavia, a SecexAmbiental não considera que tais medidas sejam suficientes para a cessação das irregularidades, haja vista que muitas delas não têm se mostrados efetivas, considerando o número de ocorrências verificadas entre 2008 e 2015 no cruzamento dos dados efetuados (96,9 mil casos). E, além disso, grande parte das medidas só surtirão efeitos ao final de 2019, segundo cronograma, ocasião em que já terão sido assentados cerca de 120 mil novos beneficiários.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Nesse ponto, não se pode fechar os olhos para o problema e permitir que o processo de desapropriação/aquisição de terras e suas consequências legais (programas de fomento) continuem sendo realizados da forma como descrita pelo MPF (e já de conhecimento notório de todos dessa região), isto é: sem um cadastro público, transparente e cronológico, voltado à distribuição de terras públicas, tanto de novos assentamentos, como de antigos, em caso de retomada de lotes em posse irregular.

Observe-se que o estabelecimento de Listas de Cadastros não gera custos desproporcionais, ao contrário, requer apenas divulgação e apoio administrativo para sua organização e estruturação, que devem ser organizadas por município, ou até mesmo por microrregiões, essas definidas por ato próprio da autarquia. A fim de evitar manipulações políticas, as microrregiões devem obedecer aos padrões agrários aprovados previamente pelo INCRA; não havendo, devem ser mantidos os cadastros por município. Caso ocorram desmembramentos de municípios ou microrregiões, aos inscritos nas listas de cadastros da área desmembradas deve ser oportunizada a possibilidade de optar para figurar sua inscrição no território que melhor lhe convier, resguardada a ordem cronológica de sua inscrição inicial.

Nesse sentido, torna-se desnecessário criar uma lista de preteridos por Projeto de Assentamento já homologado, como requerido pelo MPF, até porque não há uma discriminação de preteridos em cada assentamento, e o cadastro por município ou microrregião pode ser empregado em todos os PA daquela região que tiverem lotes liberados pelo procedimento de retomada de posse irregular ou futuros assentamentos, resguardada a possibilidade de regularização da posse *a pedido*. Ou seja, a adoção de um cadastro mais amplo beneficia aquele possível cidadão preterido outrora, pois obterá prioridade em todos os PA de sua microrregião ou município.

Como requerido pelo MPF, aqueles que comprovem a preterição devem ser alocados em prioridade na lista, dentro da cronologia em que foi preterido, contudo, o pedido



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

do autor deve conformar-se às exclusões, precedências e prioridades já estabelecidas por Lei, desde que comprovada essa condição - “*preterido*”, visto que o INCRA não possui tal controle, a teor do que foi apurado em inspeção judicial. Dessa forma, deve o INCRA oportunizar que os cidadãos comprovem, segundo as regras do processo administrativo federal, eventual condição de preterição, a fim de receber prioridade no acesso a parcelas de terras de reforma agrária, tanto em novos assentamentos como em redistribuição de lotes retomados e obedecidas as prioridades em geral previstas em Lei.

A ressalva acima – conformar-se às exclusões, precedências e prioridades já estabelecidas por Lei - deve ter sua interpretação efetivamente limitada à Lei formal, no caso, a Lei 8.629/1993 e, subsidiariamente, a Lei 4.504/64, na medida em que as regras de vedação, de precedência e de prioridade para participar de um serviço público ou ter acesso a um bem público, que se relacionam ao exercício de um direito fundamental – direito a moradia e ao trabalho, devem deter matriz legal e jamais abstraído somente de ato infralegal, entendimento já sedimentado por farta jurisprudência dos tribunais brasileiros, como nos casos de acesso e escolha a pretendentes ao Programa de Moradia Minha Casa Minha Vida:

CIVIL. CONTRATOS. SFH. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. REQUISITO NÃO PREVISTO NA LEI Nº 11.977/09. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 325/2009. PODER REGULAMENTAR. INOBSERVÂNCIA. 1. A Lei nº 11.977/09 estabelece como requisito para participação no **Programa Minha Casa Minha Vida**, a exigência de que o mutuário deverá ter renda mensal familiar de até 6 (seis) salários mínimos. Dispõe, ainda, que a subvenção ali prevista será concedida apenas 1 (uma) única vez para cada beneficiário final e será cumulativa, até o limite a ser fixado em ato do Poder Executivo, com os descontos concedidos nas operações de financiamentos habitacionais com recursos do FGTS (parágrafo 1º do art. 6º). 2. Hipótese em que o **indeferimento do financiamento** pleiteado pelos autores ocorreu com base na vedação prevista no inciso I, parágrafo 3º, do art. 2º da Portaria Interministerial nº 325/2009, **que exorbita dos limites do poder regulamentar que lhe foi conferido, razão pela qual há de ser afastada**. 3. Apelação improvida.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

(AC 00002590820104058200, Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::12/12/2011 - Página::154.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONJUNTOS HABITACIONAIS. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV. LEI N. 11.977/09. OCUPAÇÃO. ESBULHO. REINTEGRAÇÃO. POSSE INJUSTA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA. [...]. 5. O princípio elementar que fundamenta toda a ordem jurídica é o **princípio da legalidade** (CR, art. 5º, II). Os recorrentes devem considerar, desde logo, se o modo pelo qual ingressaram no imóvel observou os parâmetros legais, não digo em relação à CEF, mas às próprias pessoas que foram obrigadas a fazer ou deixar de fazer algo para que sua ocupação se ultimasse. A fraqueza física, em decorrência da superação em número, não é fundamento jurídico consistente para fazer valer qualquer direito. Por essa razão, não vingam a alegação de que, por terem as normas constitucionais que concedem garantias aplicabilidade e eficácia imediatas, deve o Estado acolher a pretensão dos recorrentes, dando-lhes moradia condigna, pois para isso é necessário que atue em conformidade com a lei. **Do contrário, haveria uma "escolha ilegal" dos beneficiários do programa habitacional, em clara ofensa ao princípio da impessoalidade (CR, art. 37, caput).** Como se percebe, a invocação de garantias constitucionais e sua aplicabilidade imediata não recomenda que seja desprezado o princípio fundamental da legalidade, ao qual está associada a noção também fundamental de isonomia (CR, art. 5º). 6. Agravo de instrumento conhecido em parte e, na parte conhecida, não provido.

(AI 00292345120134030000, DESEMBARGADOR FEDERAL ANDRÉ NEKATSCHALOW, TRF3 - QUINTA TURMA - 1A. SEÇÃO, e-DJF3 Judicial 1 DATA:01/04/2014)

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ASSOCIAÇÃO. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS ASSOCIADOS. DESNECESSIDADE. ATA DA ASSEMBLEIA GERAL DE POSSE DA DIRETORIA. IRREGULARIDADE SANÁVEL. CAUSA MADURA (CPC, ART. 515, §



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

3º). SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO. OFICIAIS DE CHANCELARIA. SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO. PASSAPORTE DIPLOMÁTICO. LEI N. 11.440/2006. DECRETO N. 5978/2006. RESTRIÇÃO AO DIREITO. PODER REGULAMENTAR. LIMITES. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA IGUALDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. [...] II - Na espécie dos autos, a pretensão recursal merece prosperar, na medida em que o art. 16 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006 garante expressamente aos servidores do Serviço Exterior Brasileiro a concessão de passaporte diplomático ou de serviço, na forma da legislação pertinente, estendendo-se o benefício aos inativos das respectivas carreiras daquele Serviço (Diplomata, Oficial de Chancelaria e Assistente de Chancelaria). Com efeito, ainda que a referida lei faça referência ao exercício do direito a passaporte diplomático na "forma da legislação pertinente", não se afigura lícito que norma infralegal venha a restringir o conteúdo da norma regulada, **exorbitando os limites do poder regulamentar, ferindo o princípio da legalidade, além de afrontar o princípio da igualdade ao criar fator discriminatório, sem amparo legal**, entre as carreiras do Serviço Exterior Brasileiro. III - Apelação provida para anular a sentença monocrática e, nos termos do § 3º do art. 515 do CPC, julgar procedente o pedido inicial.

(AC 00036979220134013400, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:07/04/2016.)

Sendo assim, não há espaço para que normas administrativas, egressas do poder executivo, como decretos, instruções e portarias, dilatam as restrições de acesso à reforma agrária, vedação essa oponível a qualquer forma de concurso público a cargos, bens e serviços públicos. Nessa seara, somente restrições previstas em Lei podem estabelecer elementos classificatórios, como idade e altura, por exemplo, ou outros requisitos, como limitadores para a concorrência pública a bens, serviços ou cargos públicos, entendimento esse já consolidado na jurisprudência pátria:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL. EXIGÊNCIA DE LIMITE DE IDADE. POSSIBILIDADE. ELIMINAÇÃO DE CANDIDATO QUE, NO DECORRER DO CONCURSO, COMPLETOU IDADE SUPERIOR À



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

EXIGIDA NO EDITAL PARA A INSCRIÇÃO. PREVISÃO LEGAL. NÃO CUMPRIMENTO DO REQUISITO. DECADÊNCIA DO MANDAMUS. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. MOMENTO EM QUE O ATO COATOR SE TORNA EFICAZ. [...] 2. "É firme no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que é possível a **definição de limite máximo e mínimo de idade, sexo e altura** para o ingresso na carreira militar, levando-se em conta as peculiaridades da atividade exercida, **desde que haja lei específica que imponha tais limitações.**" (RMS 32.733/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011). [...]. Precedentes. Agravo regimental improvido.

(ADRESP 201101982524, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:19/12/2011)

In casu, as **restrições** para acesso à reforma agrária estão capituladas no art. 20 da Lei 8.629/93, igualmente previstos no §3º do art. 25 da Lei 4.504/64. Já as **precedências**, denominadas de "ordem de precedência" pela Lei, há dispositivo específico elencado em ambas as normas legais (art. 19 e art. 25 respectivamente).

No campo das **prioridades**, mais uma vez, as duas leis de referência são uníssonas em estabelecer tão somente o critério de "**famílias numerosas**" (parágrafo único do art. 19 da Lei 8.629/93 e § 1ª da Lei 4.504/64) como capaz de gerar prioridade na concessão de um lote de terras da reforma agrária. Assim, inviável que normas infralegais elejam outros critérios de prioridades ou precedências, salvo aqueles já estipulados pela Lei, sob pena de se extrapolar o poder regulamentar.

Observe-se que a precedência ou a priorização representam, no cenário da reforma agrária, que detém disponibilidade limitada de lotes de terras, ao impedimento ou à dificuldade de acesso ao referido serviço, que, como visto, atrela-se ao **direito fundamental de moradia e trabalho**. Sendo assim, atos infralegais não podem restringir o acesso dos cidadãos à participação do Programa Nacional de Reforma Agrária, fora das hipóteses já previstas em Lei, sob pena de ferimento ao **princípio da legalidade**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Nesse sentido, as regras infralegais na Norma de Execução INCRA nº 45/2005, recentemente incorporadas ao Decreto 8.738/2016, não merecem prosperar, pois exorbitam o poder regulamentar, de forma que apenas os critérios estabelecidos em Lei podem limitar a fruição de direitos fundamentais, como os direitos sociais, no caso, o direito à terra, à moradia e ao trabalho, sem prejuízo, ainda, desses critérios previstos em Lei serem submetidos ao controle de constitucionalidade.

Mais do que isso, observa-se, pela leitura do art. 10 do Decreto 8.738/2016, a tentativa de privilegiar os cidadãos ligados aos movimentos sociais, critério sem previsão em Lei, visto que concede aos “acampados” (pessoas ligadas aos movimentos sociais) a presunção de “situação de vulnerabilidade” (art. 3ª, VI), fazendo com sua classificação para recebimento de lote de terras, em que pese não deter previsão legal, seja privilegiada duplamente e em frontal colisão com o princípio da isonomia, pois gera duas pontuações favoráveis: família ou indivíduo em estado de vulnerabilidade (inciso II), e família ou indivíduo integrante de acampamento (inciso V).

Interessante registrar que, além da ilegalidade na criação de critério restritivo infralegal para acesso a um direito fundamental, as máximas de experiência, no aspecto dos “acampados”, militam em sentido contrário ao que a norma administrativa veicula. Qualquer transeunte, ao trafegar pelas estradas deste Estado do Pará, depara-se com os citados acampamentos e quase ninguém é visto em tais lugarejos – verdadeiros desertos em meio às rodovias. É de conhecimento notório na região que os acampamentos apenas servem de curral para os movimentos sociais – quase ninguém lá reside ou trabalha, as pessoas apenas mantêm um barraco para poderem ter direito a um futuro cadastro; ao contrário, prosseguem esses cidadãos, cada um, com sua vida na cidade ou no campo. Nos dias de reuniões ou de cadastramento, os cidadãos “acampados” para tal acampamento se deslocam, subordinando-se aos ditames dos líderes dos movimentos sociais.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Além das máximas de experiência e dos fatos notórios (art. 374 e 375 do CPC/2015), há vários julgados do Juizado Especial Federal dessa Subseção Judiciária¹², em que se concluiu pela improcedência do pedido de concessão de benefício previdenciário rural, na qualidade de segurado especial, quando o caso envolvia a alegação de atividade rural em acampamentos, haja vista a não comprovação do efetivo exercício de atividade campesina como real e efetiva fonte de subsistência em tais locais. Contrariamente ao que dispõe a norma infralegal, os ditos processos evidenciaram a existência de trabalho urbano em cidades próximas pelos requerentes, em virtude da inexistência de meios hábeis de labor rural efetivo nos ditos acampamentos.

No rol de critérios de priorização, previstos no referido art. 10 do Decreto 8.738/2016, somente seu inciso I detém matriz legal – *famílias numerosas*, os demais extrapolam o poder regulamentar, ao restringir o acesso do cidadão a serviço público ligado a direito fundamental sem previsão em Lei.

O multicitado Decreto 8.738/2016 chega ao disparate de estabelecer uma cláusula aberta de precedência – *outros critérios sociais, econômicos e ambientais* (art. 10, inciso VI), a ser discriminada pelo INCRA, em patente transbordamento do poder regulamentar do Poder Executivo, ao criar um poder discricionário no acesso a direito fundamental do cidadão brasileiro, sem previsão na Lei que rege o serviço público, quando é certo que nem mesmo a Lei, caso existisse tal previsão, poderia delegar ao administrador a discricionariedade de estabelecer critérios de acesso a direito fundamental.

Nesse sentido também deve ser interpretada e aplicada a norma contida no §1º do art. 6 do Decreto 8.738/2016, dispositivo que dispõe sobre a *inscrição coletiva*¹³, a qual é

¹² Processos n. 3116-20.2015.4.01.3901; 3019-58.2015.4.01.3901; 7132-89.2014.4.01.3901; 6076-21.2014.4.01.3901; 2156-05.2015.4.01.3901; 3787-85.2015.4.01.3901; 2388-17.2015.4.01.3901; 2783-09.2015.4.01.3901.

¹³ § 1º A inscrição coletiva ocorrerá quando grupos de famílias reivindicarem determinados imóveis específicos e se efetivará por meio de entidade representativa, a qualquer tempo, quando a área para o assentamento ainda não estiver identificada ou não houver disponibilidade imediata de área para o assentamento, ou por período certo e determinado, quando se tratar de seleção para a destinação de parcela já conhecida.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

direcionada para imóveis ou áreas específicas, almejadas pelos movimentos sociais, praticamente a normatização do monopólio de inscrições detectado pelo TCU e admitido pelo INCRA. Não há dúvidas que a referida inscrição coletiva pode ocorrer, entretanto, sempre subordinada à cronologia de inscrições já existentes e vinculadas ao município ou microrregião em que a área “escolhida” se localiza, como vetora o pedido do Ministério Público Federal e um mínimo de senso de justiça e impessoalidade.

Na prática, a inscrição coletiva para determinada área equivale à renúncia do candidato a outras áreas disponíveis ou a serem disponibilizadas no futuro, naquele município ou microrregião, sem prejuízo de subordinação dessa inscrição coletiva ao cadastro cronológico da microrregião ou município já existente.

Logo, os critérios excludentes previstos em atos infralegais, sejam eles de vedação, precedência ou priorização, devem ser afastados, para que, após os critérios legais de exclusão, precedência e prioridade, somente a ordem cronológica de inscrição seja considerada, resguardada a possibilidade de regularização de posse *a pedido*, como já consignado no tópico anterior. No ponto, o pedido do MPF – imputação de ordem cronológica para assentamento de famílias - necessita de modulação, pois tal medida deve também respeitar os critérios já estabelecidos pelas Leis 8.629/93 e 4.504/64, embora, cada classe de precedência ou prioridade legal deva ser organizada pela referida ordem cronológica de inscrição.

Não procede a alegação do INCRA, constante em sua manifestação complementar aos memoriais, no sentido de que as inscrições somente podem ocorrer quando houver um projeto de assentamento já individualizado, tanto por inexistência de norma legal que traga tal restrição, como também por tal conclusão inviabilizar qualquer inscrição prévia e ampla por município ou microrregião, ao contrário, a referida estratégia só facilita manipulações pelos movimentos sociais envolvidos.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Neste aspecto, há de se considerar que a discriminação dos imóveis objetos de intervenção do Estado nas propriedades rurais para fins de reforma agrária tem seguido as indicações dos movimentos sociais. Assim, inevitavelmente, ao ser individualizado algum imóvel para desapropriação ou compra pelo INCRA, fase em que a autarquia acredita ser o melhor momento para a abertura das inscrições, já há um movimento social (organização não governamental/sindicato/associação) liderando as tratativas, assim, a ampla concorrência requerida pelo MPF estará natimorta e, mais uma vez, os interessados terão que se submeter aos critérios políticos dos movimentos sociais.

Corroborando a questão da independência das inscrições o próprio Decreto 8.738/2016, que diferencia processo de seleção do processo de inscrição (art. 5º), assim, não há sentido em subordinar a realização de inscrições ao Programa de Reforma Agrária à existência de um processo de seleção, se são fases diferentes de distribuição de lotes do programa. Também o art. 7º da Norma de Execução INCRA 45/2005¹⁴ individualiza a fase de inscrição, sem vinculá-la à fase de seleção.

Além da distinção acima, a norma regulamentar somente consigna o processo de seleção a um *assentamento ou parcela específica* (art. 4º), medida essa necessária, visto que a seleção de candidatos deve levar em conta, por força de Lei, elementos específicos do imóvel desapropriado/adquirido, como ex-trabalhadores da propriedade, seus ex-arrendatários e até mesmo o ex-proprietário – assim, a seleção somente é possível de ser efetivada quando já está determinado o imóvel a receber o assentamento, elemento que proporcionará a aplicação dos critérios de precedência na distribuição das parcelas, o que significa dizer que a fase de seleção está intrinsecamente atrelada à determinação do imóvel desapropriado/adquirido.

¹⁴ Art. 7º. Compreende o processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária e é realizado em todas as Unidades da Federação, sob a gestão do INCRA, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim, devendo utilizar o formulário Inscrição de Candidato(a) do sistema de informações do INCRA.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Absolutamente diferente é a fase de inscrição, nos termos do Decreto 8.738/2016, que se relaciona a um *território de reforma agrária específico* (§4º do art. 6º) e não a assentamento ou parcela específica, a teor do que o referido decreto regulamentar acima define:

IX - território de reforma agrária - espaço territorial definido para atuação prioritária do Incra em decorrência de existência de tensão social no campo, conflitos sociais e agrários, violência no campo, concentração de acampamentos de trabalhadores rurais e concentração de projetos de assentamentos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra;

Assim, não há mínima plausibilidade jurídica na versão apresentada pelo INCRA, isto é, de que a inscrição de candidatos somente pode ocorrer quando houver a determinação de um assentamento ou parcela específica, se a própria norma em que o réu fundamenta sua interpretação define território de reforma agrária como um espaço territorial amplo, que pode abrigar vários assentamentos rurais e que deve ser objeto de atenção prioritário pela autarquia. Na realidade, quando a norma regulamentar faz referência a um *território de reforma agrária específico*, remete a uma *região* de interesse da reforma agrária e não a um imóvel individualizado.

No ponto, há de se acatar a regulamentação da matéria existente na NE 45/2005, que define o processo seletivo de forma genérica, compreendido em várias etapas e, em seu art. 4º, define o âmbito territorial para as inscrições: municípios ou microrregiões:

Art. 4º. O processo seletivo tem caráter nacional e realizar-se á na área de atuação de cada Superintendência Regional, **no município ou microrregião**, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais, em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda, nas vagas em Projeto de Reforma Agrária já existentes, em áreas decorrentes de processos de discriminação e arrecadação, doação ou outra forma de obtenção.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Não se pode olvidar, ainda, que o Decreto 8.738/2016 prescreve que caberá ao INCRA manter o sistema informatizado com registro de **todas as inscrições de candidatos** ao Programa de Reforma Agrária. Se o objetivo fosse dar vazão a apenas um projeto de assentamento, como alegado pelo réu, por certo que a norma seria inútil, pois cumprida sua finalidade para aquele assentamento específico, as inscrições remanescentes deveriam ser descartadas:

Art. 6º [...]

§ 3º O Incra manterá sistema informatizado com o registro de todas as pessoas inscritas como candidatos ao PNRA.

Em consonância à conclusão acima, a Norma de Execução INCRA 45/2005 traz a real finalidade das inscrições ao Programa Nacional de Reforma Agrária, que não é a vinculação a um projeto de assentamento específico, mas sim entabular uma lista de precedência cronológica e permitir que o INCRA possa identificar a demanda de assentamentos:

Art. 7º [...]

Parágrafo quinto. A inscrição de que trata a presente Norma de Execução destina-se a **identificar e dimensionar a real demanda de assentamento**, não gerando direito subjetivo ao candidato em ser assentado em projeto integrante do Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis, implementado pelo INCRA, mas tão-somente **direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior**.

Nessa toada, facilmente se compreende que a fase de inscrição não requer a determinação prévia do imóvel, tanto por não ser da natureza jurídica do ato a sua vinculação a um assentamento determinado (diferente da seleção, que requer a determinação do imóvel para a aplicação dos critérios legais de precedência em geral), como as normas administrativas vigentes permitem que as inscrições possam ser cronologicamente organizadas e, dessa maneira, facilitem o controle social da distribuição dos lotes e, ainda, o planejamento de ações institucionais do INCRA.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

De todo modo, qualquer interpretação, no sentido de que as inscrições não podem ser prévias à determinação de áreas a serem desapropriadas ou adquiridas e, também, não podem ser dotadas de ampla publicidade, atenta contra os princípios basilares no Estado Democrático de Direito, além de romper com as obrigações mínimas dos administradores públicos, como o dever de atuar com impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência.

Necessário, ainda, considerar nula qualquer inscrição ou seleção ao programa de reforma agrária, ainda não homologada pelo INCRA (aqui resguardando possíveis direitos adquiridos pela homologação), visto que eivada de vícios insanáveis, como a obscuridade na divulgação das inscrições e seleção, manipulação dessas fases por terceiros (movimentos sociais) e patente omissão da autarquia agrária em seus deveres institucionais de promotor da reforma agrária. Isto é, os vícios de pessoalidade, obscuridade e imoralidade ceifam qualquer efeito jurídico das inscrições e seleções ainda não homologadas, que deverão ser reapresentadas, quando da abertura dos editais de inscrição por microrregião ou município.

Logo, deve ser deferido o pedido do MPF, no sentido de se abrirem editais, sob ampla publicidade, para inscrição de candidatos a beneficiários do Programa de Reforma Agrária, por município ou microrregião da SR-27, tal como já dispõe, em analogia, o arts. 4º e 7º da NE INCRA 45/2005, cuja cronologia deverá vetorar as seleções, obedecidas as vedações, precedências e prioridades previstas em Lei.

Quanto ao pedido de obediência às normas ambientais, quando da lotação dos Projetos de Assentamentos, embora o INCRA tenha referido que as seguem, nada nos autos foi comprovado. Assim, no ponto, deve ser deferido o pedido, para que os projetos de assentamento sejam submetidos, compulsoriamente, ao crivo de uma análise ambiental, a fim de se determinar a sua lotação ideal, como já preceitua o inciso I do art. 17 da Lei 8.629/1993:



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será **precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;**

Outra obrigação ao INCRA deve assentar-se no dever de considerar a prevenção aos minifúndios, ainda que sob o cálculo de parcelamento rural mínimo, quando dos cálculos de lotação de PA, em respeito às diretrizes da reforma agrária (art. 16 da Lei 4.504/64), haja vista a inadequação apurada em inspeção judicial, quando foi noticiado o atendimento aos pleitos políticos de cadastros dos movimentos sociais, ainda que os imóveis tenham área ínfima.

2.5 DANO MORAL COLETIVO

No caso, a condenação à composição dos danos morais tem relevância social, na medida em que busca reparar a lesão causada pelo réu a valores fundamentais compartilhados pela sociedade e sustentadores da República Federativa do Brasil.

Percebe-se, facilmente, o descrédito que a reforma agrária detém na sociedade paraense, em especial, nesta região sul do Estado do Pará, em razão da frequente comercialização dos imóveis rurais pelos assentados, pois jamais fiscalizados pela autarquia, e da posse ilegal de parcelas rurais da reforma agrária por políticos, servidores públicos, pessoas de alta renda e, até mesmo, não residentes no mesmo Estado/Município em que se localiza o projeto de assentamento, em quantidades assustadoras, elementos esses densamente comprovados pelo Acórdão TCU 775/2016 e admitidos pelo INCRA, ainda que, nesse último caso, em menor escala.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Enfim, a população assiste, a décadas, à verdadeira fraude no campo, sob o beneplácito da autarquia agrária que, segundo comprovado, não cumpre com seus deveres mínimos de vigilância, ações que poderiam poupar os cofres públicos de novas desapropriações ou mesmo compra de propriedades rurais produtivas. Economia que, segundo o TCU, pode chegar até a R\$ 159 bilhões, quando analisado o cenário nacional; no âmbito da SR-27, tal importância pode chegar a R\$ 5,7 bilhões, aplicando tais cálculos aos parâmetros locais.

Conforme apurado, não foram suficientes as recomendações do TCU, emitidas há mais 10 anos, ou seja, desde 2004, tampouco ordens judiciais, pois somente aquelas gravadas com multas pessoais foram objeto de atenção pela administração do INCRA. A omissão da autarquia é firme e persistente ao longo do tempo, requerendo reparação.

Os candidatos preteridos, que jamais conseguiram seu lote de terra, formam as maiores vítimas, pois permanecem à margem da reforma agrária, enquanto pessoas sem o perfil legal exigido se mantêm na posse de parcelas rurais ante a inércia da autarquia em cumprir suas funções institucionais e concordância com a manipulação das inscrições e seleções pelos movimentos sociais. Quando tentam ingressar em novo assentamento, os preteridos de outrora encontram novo óbice: o monopólio dos movimentos sociais.

Estando demonstrada a ocorrência do dano moral coletivo, impõe-se o seu ressarcimento, devendo o seu *quantum* ser fixado no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), montante que será revertido ao fundo previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85.

3. DO PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

O pedido de antecipação de tutela formulado sob a égide do antigo Código de Processo Civil, da forma como apresentado, amolda-se ao previsto no art. 300 da Lei n. 13.105/2015 (Novo CPC), que trata da tutela de urgência, competindo ao autor o ônus de



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

demonstrar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Neste particular, entendo que o pleito deve ser **acolhido**, ante a cognição exauriente já realizada, a qual logrou demonstrar, com fartura, o *periculum in mora* – manipulação dos processos de inscrição/seleção por movimentos sociais e posse de lotes rurais por pessoas sem o perfil social exigido por Lei, os quais continuam recebendo créditos e sendo beneficiados por renúncias financeiras. Também evidenciada a *plausibilidade do direito discutido*, elemento esse, demasiadamente, discutido nesta sentença. Ademais, a pretensão jurisdicional almejada refere-se a direito fundamental constitucionalmente assegurado – moradia e trabalho (CF/88, art. 6º), não abrangidos pelas vedações contidas nas leis que disciplinam a matéria.

Também inaplicável qualquer alegação de limites orçamentários para cumprir as medidas, se as determinações não geram custos extraordinários. No campo dos levantamentos ocupacionais, a determinação judicial engloba a realização de vistorias presenciais com duas equipes de fiscais, quando o próprio INCRA alega que detém, na SR-27, capacidade operacional de três equipes (fl. 313) e, desse modo, somente após tal limite haveria necessidade de recursos extras.

No âmbito dos editais para cadastro prévio, também não se pode concluir por excessos orçamentários, pois a medida exige nada mais que simples publicações e divulgações, já que as Superintendências Regionais possuem estrutura física instalada, como as Salas dos Cidadãos, para realizar as inscrições, além de a Autarquia poder franquear tal inscrição pela *internet* ou mesmo em convênios com prefeituras locais, sem, ainda, desconsiderar que existe previsão de gastos, até o final do PPA, para implementar 30 mil novos assentamentos ao ano, como referido pelo Acórdão TCU 775/2016 (fl. 343), atividades orçadas e autorizadas que comportam, sem qualquer dúvida, a execução da ordem judicial deferida – lançamento de editais de inscrição por município ou microrregião, pois diretamente ligada à atividade de criação de assentamentos. Observe-se que, somente com a aquisição



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

planejada da Fazenda Cedro e Maria Bonita, a SR-27 do INCRA irá desembolsar cerca de R\$ 114 milhões de reais, segundo reconhecido pelo próprio órgão em Inspeção Judicial (fl. 290), recursos relacionados com a atividade de colonização e assentamento e, assim, indicadora da existência de meios financeiros para simples cadastro de pretendentes à reforma agrária.

Não se pode olvidar, ainda, que a concessão dos pedidos do MPF não comporta qualquer alegação de impedimento *por perigo inverso*; isto é, a omissão fiscalizatória e a continuidade dos atuais procedimentos de inscrição e seleção de futuros beneficiados em assentamento rurais, sem a transparência, publicidade, moralidade, legalidade e eficiência exigidas da administração, só contribuirão para a manutenção do inadmissível cenário de desvio de finalidade a que as parcelas de terras do PNRA estão submetidas, impondo prejuízos constantes e volumosos ao patrimônio público, como destacou o Acórdão 775/2016 do Pleno do TCU (fl. 343):

a) **o perigo reverso não é maior que os prejuízos financeiros** (creditícios e com o custo das terras) e aos princípios constitucionais que garantem o acesso às políticas públicas aos beneficiários, uma vez que os 62 mil beneficiários irregularmente selecionados (ocorrências antes da data de homologação), ocupam terras irregularmente em prejuízo dos candidatos que ainda não ingressaram no PNRA (previsão de 120 mil novos até o final do PPA). E, ainda, esse número (62 mil) representa mais que o total de beneficiários que o Incra tem como meta para o assentamento nos próximos dois exercícios, considerando a taxa de 30 mil novos assentamentos/ano previstos pelo Instituto (em tese, 62 mil novos beneficiários já poderiam estar assentados em lugar dos beneficiários irregulares identificados no cruzamento);

b) a paralisação do ingresso de novos beneficiários até que o Incra proceda às adequações necessárias para garantir **legalidade e transparência ao processo de reforma agrária**, isonomia e cumprimento do devido processo legal aos participantes, é fundamental para que as injustiças sociais,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

materializadas pelo ingresso de indivíduos não elegíveis pelo PNRA em projetos de assentamento, em detrimento de cidadãos em situação de risco social, possam cessar, cessando também os prejuízos financeiros que a sistemática ora adotada vem causando; (grifos nossos)

Observe-se que se não há perigo inverso nas medidas determinadas pelo TCU, menos ainda haverá na concessão das tutelas requeridas pelo MPF nestes autos, haja vista o seu menor rigor. Enquanto as medidas do TCU suspendem por completo os procedimentos de inscrição, seleção e assentamento de candidatos já selecionados pelo INCRA; as ordens judiciais em pauta apenas trazem conformação desses procedimentos às exigências constitucionais, e, no campo das fiscalizações, consigna parâmetros mínimos, já admitidos pelo próprio réu como inseridos em suas capacidades operacionais e orçamentárias atuais.

No campo temporal, necessário apenas ponderar quanto ao prazo de efetivação da tutela requerida, considerando que as medidas irão requerer a programação de fiscalizações, análise dos requerimentos de regularização *a pedido*, de relatórios de empresas de assistência técnica e, ainda, a ampla divulgação de editais de inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária.

Dessa forma, o prazo de **90 dias**, para apresentar o Cronograma de Análises de Requerimentos *a pedido*, assim como para divulgá-los entre os ocupantes não regularizados, e de **120 dias**, para iniciar as fiscalizações ocupacionais presenciais, tudo a ser completamente executado no prazo de **2 anos**, mostram-se proporcionais à emergência que a medida exige, bem como se adéqua à preparação logística para o órgão autárquico poder executá-la. No mesmo sentido, o prazo de **60 dias** para abrir editais de inscrição e divulgá-los, amplamente, nas microrregiões ou nos municípios da SR-27.

As medidas judiciais determinadas requerem, sem qualquer dúvida, a imposição de multas pessoais e institucionais para sua plena implementação. Não se está aqui a deduzir resistência dos réus, mas sim a reconhecer a sua patente existência, no que tange à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

negativa do INCRA em cumprir suas obrigações institucionais, tanto no campo da **vigilância ocupacional**, como na condução republicana e constitucional das atividades de **inscrição e seleção de beneficiados** na reforma agrária.

Inicialmente, observa-se que nada de efetivo foi alcançado, nestes mais de quatro anos em que tramita esta ação civil pública, ao passo que o próprio INCRA, desde seu início, já tinha se comprometido a sanar as irregularidades. Mas não é só isso. Existe negativa do INCRA em cumprir com os ditames aqui reconhecidos há mais de longos 12 anos, considerando a existência de recomendações do TCU desde 2004 (fl. 323 e 324), derivadas de vários acórdãos da referida Corte de Contas (Acórdãos TCU 557/2004; 391/2004, 753/2008 e 2.609/2012), comportamento que também reflete a evidente resistência dos réus.

Por último e talvez mais grave, é a conduta administrativa que o órgão agrário tem adotado frente ao trato de ordens judiciais e que abarcam justamente o controle das ocupações: **resistência em seu cumprimento até que sobrevenha multa pessoal**. Tal conclusão se abstrai da simples leitura do Memorando Circular INCRA 158/2014-DD (fl. 324-v), que autoriza a realização de levantamento ocupacional, no campo das ordens judiciais, somente quando a referida ordem judicial contemple multa pessoal ao gestor.

Desse modo, as condutas processuais e administrativas do réu tornam necessárias a imposição de tal modalidade de medida coercitiva, sem a qual, fatalmente, as ordens judiciais ora deferidas serão deixadas de lado, requerendo nova intervenção do Poder Judiciário, como há anos, senão décadas, vem ocorrendo.

Não há de se falar, ainda, em violação ao art. 1.º, § 3.º, da Lei nº 8.437/1992, porque a proibição do deferimento de medida antecipatória que esgote o objeto do processo, no todo ou em parte, somente pode ser sustentada nas hipóteses em que o retardamento da medida não frustrar a própria tutela jurisdicional. No caso, trata-se de medida relacionada à eficiência e lisura de serviço público relevante – a reforma agrária, ligada a direito



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

fundamental à moradia e ao trabalho, de modo que a referida norma, diante deste quadro, não pode preponderar.

4. DISPOSITIVO

Por todo o exposto, antecipando os efeitos da tutela, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido, apreciando a lide com resolução de mérito (art. 487, inciso I, do CPC), para condenar o INCRA nos seguintes termos:

- a) Apresentar, em juízo, **no prazo de 90 (noventa) dias**, Cronograma de Análise de Requerimento de Regularização de Posse a Pedido, formatado por Projeto de Assentamento (PA), existente no âmbito territorial da SR-27, a ser planejado para cumprimento integral e progressivo, **em dois anos**, devendo priorizar as análises dos requerimentos relacionados aos projetos de assentamento localizados em áreas de conflito fundiário, iniciando-se pelo município de Marabá-PA;
- b) Realizar, **a partir de 120 (cento e vinte) dias e pelo prazo de 2 anos**, levantamento ocupacional presencial em, no mínimo, 320 parcelas de terras de reforma agrária ao mês, diagnosticadas pelo próprio INCRA como *posse irregular* em área de assentamento da SR-27, quais sejam: sem requerimento de regularização *a pedido* ou este, se apresentado, indeferido e, cumulativamente, com visitação negativa pelas empresas de assistência técnica (constatação de alteração do ocupante pela assistência técnica). Os levantamentos ocupacionais deverão ser cumpridos em conjunto com o Cronograma de Análise de Regularização de Posse *a pedido*;
- c) Apresentar os resultados de análise de “regularização a pedido”, nestes autos, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e após, trimestralmente**, segundo o cronograma apresentado no item “a”, indicando: i. a quantidade de lotes em que foi deferida a regularização por PA; ii. a quantidade de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

lotes em situação irregular – sem deferimento de pedido de regularização, por PA; iii. comparativo, em cada PA, de requerimentos de regularização com as anotações de “evasão” das assistências técnicas; iv. comprovar a deflagração do processo de levantamento ocupacional presencial (ordem de serviço), conforme sua programação e por PA, em 320 levantamentos ocupacionais ao mês nos termos do item “b”; v. comprovar o cumprimento das ordens de serviço, paulatinamente com a sua execução e por PA, com 320 levantamentos ocupacionais ao mês, nos termos do item “b”; vi. comprovar a deflagração de processo de retomada de lotes, por PA, na esfera administrativa ou judicial, quando a legislação normativa assim exigir;

- d) Lançar Edital, **a ser publicado no prazo de 60 (sessenta cinco) dias**, para cadastro de inscrições em lista de pretendentes a serem beneficiados com parcela rural de reforma agrária na SR-27, por município ou microrregião (essa desde que aprovada por ato administrativo do INCRA), com vigência permanente e consolidação trimestral;
- e) **Dar ampla publicidade** aos editais de cadastro de inscrições de pretendentes a parcelas rurais elencado no item “d”, tanto pela rede mundial de computadores, como pelos meios tradicionais de comunicação, como jornais de grande circulação regional e local e rádios locais, devendo comprovar, nos autos, a publicidade realizada, **no prazo de 60 (sessenta) dias**;
- f) Desenvolver, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, sistema de informação para que os cidadãos em geral possam realizar seu cadastro de inscrição, por município ou microrregião, no programa nacional de reforma agrária pela *internet*;
- g) **Permitir** que pretendentes à reforma agrária comprovem, por meio de processo administrativo, sua condição de preterido em projeto de assentamento anterior e, assim, receba o *status* de “preterido”;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

- h) **Formar listas de preteridos** em assentamentos da SR-27 por município ou microrregião, assim reconhecidos pela autarquia agrária, para que sejam priorizados em futuras disponibilizações de lotes de reforma agrária no município ou microrregião ao qual o preterido está cadastrado e após atendidas as vedações, precedências e prioridades previstas nas Leis 8.629/93 e 4.504/64, resguardadas as regularizações de posse *a pedido*;
- i) **Somente selecionar pretendentes** a parcelas de terras da reforma agrária (negociadas, desapropriadas ou retomadas) com base nos cadastro de inscrição por município ou microrregião em que se localiza a parcela de terras (item “d”), observando os critérios de vedação, precedência e prioridade estabelecidos, **exclusivamente**, nas Leis 8.629/93 e 4.504/64, e também as eventuais listas de preteridos e, por fim, a ordem cronológica de inscrição e resguardadas as regularizações de posse *a pedido*, **vedada** a adoção de novos critérios de impedimento, precedência ou prioridade em normas infralegais;
- j) **Não conceder** parcelas de terras ou lotes de assentamentos rurais (negociadas, desapropriadas ou retomadas) do programa de reforma agrária a qualquer inscrição ou seleção anterior que não seja extraída dos editais de inscrição mencionados no item “d” e listas de preteridos do item “h”, resguardadas as regularizações de posse *a pedido*;
- k) **Não cadastrar** mais pessoas em projetos de assentamento do que estes comportem, considerando a área mínima na região para o desenvolvimento social e agrário, assim, evitando a formação de minifúndios, e respeitando-se as áreas de preservação permanente e de reserva legal do imóvel, que deverão ser objeto de estudo específico;
- l) **Promover** inscrições itinerantes, em especial, nos municípios que compõe a SR-27, para facilitar o cadastro de interessados em constar das listas de inscritos para serem beneficiados com parcelas rurais do Programa de Reforma Agrária.



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

O não cumprimento das ordens judiciais estabelecidas nos itens “a”, “b” e “c”, importará em multa diária ao INCRA no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e multa pessoal ao Presidente Nacional do INCRA no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao dia de atraso.

O não cumprimento da ordem judicial estabelecida no item “d”, importará em multa diária ao INCRA no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e multa pessoal ao Superintendente do INCRA na SR-27 no valor de R\$ 500,00 (quinhentos) reais ao dia de atraso.

O não cumprimento da ordem judicial estabelecida nos itens “i” e “j”, importará em multa ao INCRA no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao gestor responsável pela homologação da concessão da ocupação, por cada pessoa beneficiada com parcelas de terras em desacordo com as listas formadas a partir dos editais de cadastro de inscrição e demais determinações lá constantes.

ANTECIPO OS EFEITOS DA TUTELA, para que as determinações acima discriminadas passem a produzir efeitos imediatos com a intimação do réu e dos gestores do INCRA: Superintendente do INCRA na SR-27 e Presidente Nacional do INCRA.

Condeno, ainda, o INCRA ao pagamento do dano moral coletivo causado às pessoas preteridas em projetos de assentamentos e à sociedade em geral pelas omissões institucionais na vigilância das ocupações e na realização de inscrições e seleções de beneficiários, essas manipuladas pelos movimentos sociais, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), importância que deve ser atualizada, nos termos da tabela da Justiça Federal, a contar desta sentença, a ser revertida ao fundo previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85.

Custas em isenção (art. 4º, I, da Lei n. 9.289/96).



Fls.	_____
Rubrica	_____

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Pará

1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá

Processo nº 2020-13.2012.4.01.3901

Sem honorários advocatícios, nos termos do art. 128, § 5º, II, *a* da CF/88 c/c art. 237, I da LC n. 75/93, considerando interpretação sistemática, com base na igualdade de tratamento, extraída do art. 18 da Lei n. 7.347/85, de acordo com posicionamento do STJ.

Sentença sujeita ao reexame necessário (art. 496, I do CPC).

Expeça-se Carta Precatória à Seção Judiciária do Distrito Federal, a fim de proceder à **intimação pessoal** do Presidente Nacional do INCRA ou da Autoridade que esteja no exercício dessa função, caso o mesmo esteja ausente, a respeito dessa Sentença, oportunidade em que o meirinho deverá anotar o número de inscrição da referida autoridade intimada no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal (CPF).

Intime-se, **pessoalmente**, por oficial de justiça, o Superintendente da SR-27 do INCRA em Marabá ou a Autoridade que esteja no exercício dessa função, a respeito desta Sentença, oportunidade em que o meirinho deverá anotar o número de inscrição da referida autoridade intimada no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal (CPF).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Marabá (PA), 01 de julho de 2016.

MARCELO HONORATO
Juiz Federal

VMPG