

GUIA - ATUAÇÃO JUDICIAL EM CASO DE MORA ADMINISTRATIVA PARA CRIAÇÃO DE ASSENTAMENTO RURAL



© 2021 Defensoria Pública da União.

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Setor Bancário Sul, Quadra 2 – Bloco H – Lote 14 - 15º andar

CEP 70.070-120 – Brasília (DF)

Secretário-Geral de Articulação Institucional

Gabriel Saad Travassos do Carmo

Secretária de Ações Estratégicas

Roberta Pires Alvim

Grupo de Trabalho Moradia e conflitos fundiários

gtmoradia@dpu.def.br

Coordenadora:

Wilza Carla Folchini Barreiros

Membros:

Região Norte: Ben-Hur Daniel Cunha

Região Nordeste: Robson de Souza

Região Centro-oeste: Elisângela Machado Cortês

Região Sudeste: Pedro Renno Marinho

Região Sul: Wilza Carla Folchini Barreiros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....4

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CRIAÇÃO DE ASSENTAMENTO RURAL EM TRAMITAÇÃO PERANTE O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).....5

3. PRINCIPAIS ARGUMENTOS E LEGISLAÇÃO SOBRE O TEMA.....8

I. Dos prazos da Lei 9784/99.....8

II. Da mora administrativa no processo em análise e do dano coletivo.....8

III. Legislação.....9

IV. Jurisprudência.....11

V. Redução no orçamento.....13

IV. Da possibilidade de dar andamento ao processo (condições sanitárias em tempos de pandemia).....14

4. SUGESTÃO EM CASO DE NECESSIDADE DE JUDICIALIZAÇÃO - ATUAÇÃO JUDICIAL DA DPU VISANDO A CONCLUSÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DE DESTINAÇÃO DE IMÓVEL.....16

1. INTRODUÇÃO

Previsto inicialmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem e inserido no rol de direitos sociais por meio da Emenda Constitucional 26/2020, o direito à moradia impõe a conjugação de esforços de diversos organismos estatais visando a sua efetivação, o que inclui a disponibilização e o acesso a todos os recursos legais a fim de garantir o exercício da posse e da moradia em local digno.

Levando em conta a função constitucional da Defensoria na promoção dos direitos humanos e na defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados; conflitos ou impasses fundiários envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis impõe uma atuação aguçada por parte da Defensoria Pública da União.

Nesse contexto a demora na prestação estatal (administrativa ou jurisdicional) é um dos obstáculos a serem enfrentados para a correta regularização de assentamentos, com especial destaque aos processos administrativos de criação de assentamentos rurais que tramitam perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de modo que o reconhecimento da mora administrativa na conclusão de processos de regularização fundiária não é estranho à Jurisprudência nacional.

Assim, dentro da competência estabelecida aos Grupos de trabalho pela Portaria nº 200, o GT Moradia e Conflitos fundiários apresenta o presente Guia para atuação em demandas envolvendo mora administrativa para a criação de assentamento rural para apoiar a atuação dos/as defensores/as públicos/as federais, observados os princípios do defensor natural e da independência funcional.

O presente Guia se baseia na atuação da DPU em um caso prático de processo administrativo de criação de assentamento rural em tramitação perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) há mais de 10 anos, e apresenta um rol de subsídios que podem ser explorados pelos/as defensores/as no caso concreto.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CRIAÇÃO DE ASSENTAMENTO RURAL EM TRAMITAÇÃO PERANTE O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)

A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispõe que a regularização fundiária das ocupações rurais incidentes em terras situadas em áreas da União depende do cumprimento de uma série de requisitos a serem avaliados em processo administrativo respectivo, cabendo ao INCRA expedir os títulos das áreas rurais objeto de regularização fundiária, consoante Decreto 10.592/2020 que regulamenta referida lei.

O processo administrativo para regularização fundiária de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 está atualmente disciplinado na Instrução Normativa nº 104/2021 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e que visa a estabelecer, no âmbito do INCRA, as diretrizes e etapas dos procedimentos administrativos e técnicos aplicáveis na regularização fundiária das ocupações incidentes em:

I - áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra;

II - ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra;

III - áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985, considerando-se projetos com características de colonização:

1. projeto de colonização oficial;
2. projeto de assentamento rápido;

3. projeto de assentamento conjunto;
4. projeto especial de colonização;
5. projeto de assentamento dirigido;
6. projeto fundiário;
7. projeto integrado de colonização; e
8. outros projetos definidos em ato do dirigente máximo do Incra.

Tecnicamente, a íntegra desses processos pode ser obtida diretamente junto ao INCRA ou por meio da Lei de Acesso à Informação (Portal Fala BR). Pela Lei de Acesso à Informação, é importante evitar pedidos de informações complementares ao que consta nos autos ou de análises do próprio órgão sobre os processos administrativos. Também é importante evitar incluir no pedido eventuais solicitações anteriores feitas ao próprio INCRA. Isso porque, em ambos os casos, é possível que o pedido de acesso seja convertido em reclamação, que será apenas remetida ao órgão de origem.

Com o processo em mãos, é possível fazer um relato sobre seus andamentos, destacando-se o decurso entre um ato e outro, identificando, assim, a mora.

O processo de criação de projeto de assentamento também encontra-se regulamentado na Instrução Normativa INCRA 15/2004 e na IN 98/2019. Segundo elas, o termo inicial é a imissão do INCRA na posse do imóvel e/ou com a destinação de terras públicas para a reforma agrária, com indicativo da capacidade de famílias assentadas (art. 4º, §1º).

É possível que no caso concreto o INCRA já esteja na posse do imóvel, tendo cancelado a CATP antes referente à área e estando essa ocupada por pessoas que pretendem a reforma agrária, ou seja, que não se opõem à posse do INCRA, embora este, por algum motivo, ainda não tenha realizado a sua destinação.

Após a destinação, via Portaria ou outro ato regulamentar, é possível proceder à seleção dos beneficiários, nos termos da IN INCRA 98/2019, com a instituição de Comissão Regional pelo Superintendente Regional (art. 8º), bem como os demais andamentos:

- I. Atualização Cadastral do imóvel no SNCR; II - Inclusão do arquivo gráfico relativo ao perímetro do imóvel na base de dados cartográficos;
- II. Firmar os Contratos de Concessão de Uso (CCU);
- III - Providenciar a aplicação do Crédito Apoio Inicial após a entrega dos CCUs;
- IV - Implementar os serviços de topografia e demarcação das parcelas.

As atividades destacadas são medidas que fomentam a segurança jurídica, o acesso a propriedade, a fixação da população em áreas rurais, a política agrícola etc. Sua paralisação prejudica os ocupantes e realça os conflitos camponeses.

A política constitucional de reforma agrária é uma política social de acesso e distribuição de renda. Já o Estatuto da Terra dizia: “considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, §1º). A sua paralisação é um descumprimento do pacto social estabelecido pela Constituição de 1988.

3. PRINCIPAIS ARGUMENTOS E LEGISLAÇÃO SOBRE O TEMA.

I. Dos prazos da Lei 9784/99

Não existem prazos específicos para os processos da reforma agrária. Aplicam-se, portanto, os prazos legais da Lei 9784/99. Esta estabelece o prazo geral de cinco dias para os atos processuais para os quais não haja outra previsão específica. Esse prazo ainda pode ser prorrogado fundamentadamente por mais cinco dias (art. 24).

Os pareceres consultivos devem ser emitidos em até 15 dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo (art. 42).

Após a instrução processual, a Administração tem 30 dias para decidir, podendo prorrogar o prazo, fundamentadamente, por mais 30 dias.

II. Da mora administrativa no processo em análise e do dano coletivo

Primeiramente, é importante se ater à mora no caso prático, com atenção especial para grandes lapsos temporais e de possíveis **decursos imemoriais (10, 15, 20 anos)**. Embora possa ser **considerada um acinte em qualquer outro âmbito da vida social**, no caso da população que depende de políticas sociais de acesso e distribuição, **a demora acaba se tornando usual e corriqueira**, conforme se verá mais abaixo, ao tratarmos da jurisprudência.

Importante destacar que, em processos longos, há o fomento da insegurança e da apreensão dos destinatários. A cada mudança de legislatura, o reconhecimento do direito pode ser obstado pelo novo entendimento do

mandatário ou pelas prioridades orçamentárias, o que gera insegurança e apreensão aos destinatários. A cada ano que passa, **uma decisão judicial do STF pode mudar todos os requisitos; um parecer da AGU pode mudar todos os requisitos**. Enquanto isso, os trabalhadores em área não titulada são excluídos das políticas públicas pertinentes.

Para efeitos de comparação, basta pensar como seria se outros processos administrativos levassem o mesmo tempo imemorial para serem concluídos: censo demográfico; realização de um concurso público; certificação do georreferenciamento de um imóvel; licenciamento de uma obra; elaboração de um parecer; licenciamento da construção de um prédio... A satisfação de direitos, se depender de processos infundáveis, resta inviabilizada.

Nesse ponto, importante ressaltar que **a aquisição de propriedade pela usucapião exige, no pior dos cenários, o transcurso de 15 anos**. Isso em casos em que a pessoa ou o grupo de pessoas pleiteantes não tenham **nem justo título nem boa-fé**. Não precisa, nessa hipótese, nem morar habitualmente nem realizar obras ou serviços de caráter produtivo. E o tempo máximo para adquirir a propriedade é 15 anos. Nos casos em que o processo de regularização fundiária perdure por um período semelhante, mesmo que com justo título, boa-fé, com obras e serviços de caráter produtivo e moradia habitual, a mora resta mais que evidenciada.

III. Legislação

Pacto de São José da Costa Rica

Art. 8º

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de **um prazo razoável**, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Pacto de San Salvador

Artigo 1

Obrigação de adotar medidas

Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos **comprometem-se a adotar as medidas necessárias**, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, **a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo**.

Artigo 2

Obrigação de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos estabelecidos neste Protocolo ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes **comprometem-se a adotar, de acordo com suas normas constitucionais** e com as disposições deste Protocolo, **as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos esses direitos**.

Artigo 6

Direito ao trabalho

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa por meio do desempenho de uma atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.
2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem um adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.

Artigo 7

Condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho

- b. O direito de todo trabalhador de seguir sua vocação e de dedicar-se à atividade que melhor atenda a suas expectativas e a trocar de emprego de acordo com a respectiva regulamentação nacional;

CRFB

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e os **meios que garantam a celeridade de sua tramitação**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Lei 9.784/98

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, **finalidade**, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e **eficiência**.

IV. Jurisprudência

O reconhecimento da mora administrativa na conclusão de processos de regularização fundiária não é estranho à Jurisprudência nacional.

Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) considerou excessivo os mais de 10 anos de tramitação do processo de demarcação das terras do povo Guarani, em Santa Catarina, fixando prazo para conclusão do processo (RESP 1114012/SC, Ministra Relatora Denise Arruda, 1ª Turma do STJ, em 10/11/2009).

Em 2014, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) considerou que a tramitação de um processo demarcatório desde 1999 configurava omissão administrativa ilícita, legitimando a intervenção judicial (TRF4.

AP 5001266-73.2010.404.7004/PR. Desembargador Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA. DJe 2/6/2014).

Em 2016, o STJ considerou excessivo o tempo de tramitação de um processo de demarcação iniciado em 2002 e fixou prazo e multa diária para sua conclusão (STJ). RESP ° 1.524.045 – RS. Ministro Relator Herman Benjamin. DJe 1/9/2016).

Ainda em 2016, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) julgou excessivo o prazo de tramitação do processo de titulação quilombola para comunidade no Alto Trombetas, que se estendia desde 2004, fixando multa diária e prazo para a conclusão administrativa do feito (AC 0004405-91.2013.4.01.3902, DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 – TERCEIRA SEÇÃO, e-DJF1 23/05/2016).

Em 2018, o TRF1 considerou que a tramitação administrativa de processo de titulação quilombola por mais de 12 anos violava o direito das comunidades tradicionais interessadas, fixando prazo para sua conclusão. Também houve a condenação da Administração Pública a indenizar a comunidade no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais):

No caso em exame, a inércia injustificada do Poder Público, no que tange à instauração de competente e oportuno procedimento de regularização fundiária da comunidade quilombola, atingindo, como um todo, os seus membros, caracteriza flagrante **dano moral coletivo**, diante da agressão injustificada aos seus interesses e valores abstratos dali decorrentes, a autorizar a pretendida reparação indenizatória. (TRF1. AP 0000024-50.2015.4.01.3100. Desembargador Relator Souza Prudente. DJe 28.2.2018 – grifos nossos)

Também existe jurisprudência internacional sobre a demora do Brasil em dar efetividade aos direitos territoriais de comunidades tradicionais.

Em 2018, no Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou uma violação aos direitos territoriais e à segurança jurídica a tramitação de processo de demarcação entre 1989 e 2001, os quatro anos até a titulação, entre 2001 e 2005, e pelos mais de 18 anos sem desintrusão integral (entre 2001 e a data da decisão). Nesse sentido, condenou o Brasil a indenização pelos danos imateriais, a partir da constituição de um fundo de U\$1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos) para a comunidade afetada:

DECLARA:

Por unanimidade, que:

3. O Estado é responsável pela violação do direito à **garantia judicial de prazo razoável**, previsto no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento do Povo Indígena Xucuru, nos termos dos parágrafos 130 a 149 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

4. O Estado é responsável pela violação do direito à proteção judicial, bem como do **direito à propriedade coletiva**, previsto nos artigos 25 e 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento do Povo Indígena Xucuru, nos termos dos parágrafos 150 a 162 da presente Sentença.

V. Redução no orçamento

Uma pesquisa no orçamento federal nos permite verificar o seguinte:

Em termos globais, o orçamento do INCRA cresceu no limite da inflação desde 2014 (de 3,2 bilhões para 4,2 bilhões atualmente).

Em relação à **rubrica 211A**, referente a ações desenvolvimento de assentamentos rurais, os quais poderiam receber os substituídos, podemos ver um **decrécimo do valor nominal** destinado a efetivação da política constitucional da reforma agrária. De 288 milhões em 2014, passou para 77 milhões em 2020 e 177 milhões em 2021. Se fosse atualizado pelo IPCA-E, o valor de 2014 corresponderia a 395 milhões atualmente.

Em relação à **rubrica 211B**, referente a ações de obtenção de terras para fins de reforma agrária, podemos ver um **amplo decréscimo** das verbas destinadas a essa política constitucional. De 716 milhões em 2014, passou para 618 mil reais em 2021. A redução foi de 98%. Essa queda foi ligeiramente reposta pela **rubrica 211C**, referente a ações de reforma agrária e regularização fundiária, cujo orçamento atual é de 130 milhões, em contraposição aos 12 milhões na média dos últimos dois anos. De qualquer forma, aqueles 716 milhões seriam 985 milhões atualmente, corrigidos pelo IPCA-E.

As variações orçamentárias para baixo em termos reais (valores atualizados) **comprovam o desinteresse da União em realizar as ações necessárias para a reforma agrária**. Ressalte-se que é a União quem define o orçamento do INCRA.

Para fins de comparação, tome-se o contrato 28/2017, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República – SECOM com a Calia Y2 Propaganda e Marketing, de acordo com a Concorrência nº 1/2016. Apenas para os primeiros 12 meses de contrato, foram estimados custos de 208 milhões de reais para desenvolvimento de campanhas de publicidade e pesquisas de mercado ou ambiente de atuação da SECOM. Esse contrato está em seu 9º aditivo, com despesas estimadas em 127 milhões de reais. Aliás, por carecer de fundamento constitucional, essa política de publicidade governamental pode compensar eventual alegação de falta de orçamento para desenvolver a política de reforma agrária. Nos termos do próprio contrato, inclusive, a SECOM não se obriga a executar a integralidade dos serviços (cláusula 4.5), o que reforça que estes são facultativos.

IV. Da possibilidade de dar andamento ao processo (condições sanitárias em tempos de pandemia)

A alegação de que a pandemia impede o prosseguimento das ações de reforma agrária é insubsistente. Primeiro porque em geral os processos desta natureza de prolongam no tempo desde antes da pandemia. Segundo porque, conforme entendimento da própria chefia do governo federal, não há motivos para parar nenhuma atividade neste momento¹. Terceiro porque as comunidades indígenas foram priorizadas na vacinação e estão majoritariamente imunizadas². Quarto porque o governo não

1 <https://economia.ig.com.br/2021-04-05/bolsonaro-defende-trabalho-pandemia.html>

2 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/covid-19-60-dos-indigenas-maiores-de-18-anos-ja-receberam-vacina#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20ind%C3%ADgena%20lidera%20%C3%ADndice%20de,vacina%C3%A7%C3%A3o%20contra%20a%20covid%20D19.>

está tão investido assim nas ações de proteção indígena³. Quinto porque o processo é um conjunto de atos e nem todos exigem aglomerações. Alguns podem ser realizados em *home office* e outros podem ser realizados por equipes de campo com quatro ou cinco pessoas, certamente menos pessoas do que o governo tem reunido nos finais de semana⁴.

3 <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/05/barroso-do-stf-critica-governo-e-de-termina-medidas-para-protecao-de-duas-terras-indigenas.shtml>

4 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57457068>

4. SUGESTÃO EM CASO DE NECESSIDADE DE JUDICIALIZAÇÃO - ATUAÇÃO JUDICIAL DA DPU VISANDO A CONCLUSÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DE DESTINAÇÃO DE IMÓVEL

Este presente Guia Prático se baseou em uma impetração de Ação Civil Pública, com pedido de tutela provisória de urgência, em face da União e do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária - INCRA, instaurada em caso prático cujo processo administrativo de criação de assentamento rural tramitou perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) há mais de 10 anos. Conferir PAJs 2021/076-00150, 2019/076-00189 e 2020/076-01110.

No caso concreto, a petição de Ação Civil Pública incluiu:

I. Tópicos gerais sobre o processo de destinação no âmbito do INCRA

II. Tópico sobre a criação dos assentamentos na regulamentação legal e sobre os prazos da Lei 9784/99;

III. Jurisprudência, em geral sobre a mora administrativo em processos de demarcação, mas que se entende ainda assim pertinente ao caso dos processos para criação de assentamentos.

IV. Referência à evolução orçamentária relativa ao tema, com sugestão de recursos que, em razão da prioridade constitucional da reforma agrária sobre outras políticas, poderiam ser bloqueados ou sequestrados.

Dentre os pedidos, destacam-se:

I. Resolução do processo em prazo certo, com descrição de fases essenciais e indicativo de prazos específicos para cada uma, uma vez que uma decisão judicial que adotasse esse grau de detalhamento poderia facilitar o controle sobre o seu cumprimento posteriormente.

II. Pedido de indenização por danos coletivos/morais.

Em todo caso, sugere-se que, verificadas situações que se adequem à hipótese de Ação Civil Pública, haja articulação com representantes dos beneficiários, para verificar se têm interesse na judicialização e, eventualmente, para que assinem em conjunto ou apresentem documento em separado que corrobore a atuação, para que haja reforço da legitimidade.

Os pedidos foram direcionados ao INCRA e à União, como medida para tentar evitar eventual incumprimento do INCRA com base em justificativas orçamentárias.

