

NOTA TÉCNICA Nº 5 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 07 de janeiro de 2021.

O Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários (GTM) vem apresentar a seguinte nota técnica a respeito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 769/2020.

DA ADPF 769/2020

Verifica-se do site do Supremo Tribunal Federal (STF) que desde 09/12/2020 está em tramitação a ADPF 769/2020, número único 0110565-44.2020.1.00.0000, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio. A demanda pode ser assim resumida, em linhas bem gerais:

Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares – Contag, Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – Contraf-Brasil, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – Psol, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Partido Socialista Brasileiro – PSB e Rede Sustentabilidade formalizaram **arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, tendo como objeto atos comissivos e omissivos do Poder Público federal a implicarem a paralisação da reforma agrária**.

[...]

Mencionam atos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra mediante os quais determinada a suspensão de vistoria de imóveis rurais e de processos de aquisição e desapropriação visando obtenção de terras. Assinalam baixa execução orçamentária em 2019, consideradas ações voltadas à reorganização da estrutura fundiária brasileira. Dizem não destinada, nos anos de 2019 e 2020, terra pública federal para essa finalidade, tampouco elaborado plano nacional de reforma agrária.

Os autores pedem que o Supremo, liminarmente, determine as seguintes medidas

a) suspensão dos efeitos do Memorando nº 1/2019/SEDE/INCRA, do Memorando-Circular nº 6/2019/SEDE/INCRA e do Memorando nº 8/2019/SEDE/INCRA, visando a retomada da tramitação dos processos administrativos relacionados à reforma agrária; b) adoção de providências, pelo Incra, objetivando a imissão na posse considerados os 187 processos nos quais, realizado pagamento, pendente a medida para a conclusão da desapropriação; c) execução dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2020, concernentes às ações da reforma agrária; d) elaboração de plano nacional de reforma agrária, sendo destinados, no Projeto de Lei Orçamentária referente a 2021, recursos para ações de reforma agrária; e) abstenção, enquanto não elaborado o referido plano, de destinação de terra pública ou devoluta federal para outro fim senão o de reforma agrária; f) expedição dos Títulos da Dívida Agrária, com abstenção de desistir de processos judiciais nos quais ocorrido pagamento da indenização.

Pedem ainda a definição de data para audiência pública.

Sua pretensão, ao final, é pela confirmação das medidas requeridas liminarmente, declarando-se ainda a constitucionalidade dos referidos memorandos-circulares e dos atos administrativos decorrentes, além da determinação de que as terras públicas e devolutas federais sejam destinadas de acordo com o plano nacional de reforma agrária e de que os processos administrativos relativos à reforma agrária tenham suas análises individualizadas e decisões fundamentadas, com demonstração do orçamento necessário para cada superintendência e os casos concretos.

Conforme será demonstrado, é necessária a intervenção da Defensoria Pública da União no referido processo.

DA PERTINÊNCIA DOS FUNDAMENTOS APRESENTADOS

A ADPF 769/2020 apresenta fundamentos compatíveis com as informações que vêm sendo levantadas pelo Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários nos últimos anos.

Na Nota Técnica 1/DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU, DE 03/10/2019, a respeito do aumento dos focos de incêndio na Amazônia Legal, causando inclusive um evento muito visível na cidade de São Paulo no dia 19/08/2019, com o escurecimento dos céus por nuvens de fumaça durante o dia, o GTM apresentou diversos dados sobre a tendência de forte redução das dotações orçamentárias para a efetivação das políticas constitucionais da reforma agrária e da política agrícola, da titulação quilombola, da demarcação de terras indígenas e das políticas afins de destinação de terras para populações tradicionais (em especial, os ribeirinhos) e para a regularização fundiária. A nota conclui que tais políticas são mecanismos de organizar a ocupação territorial na Amazônia, dar segurança aos indivíduos afetados por elas e, por certo, reduzir o desmatamento, aduzindo ainda que:

2.A maioria das políticas referidas tem direto fundamento constitucional (terras indígenas, territórios quilombolas e reforma agrária), mas todas servem à implementação progressiva dos direitos sociais ao trabalho, à moradia e à alimentação, o que faz com que também sejam constitucionalmente vinculantes, salvo a existência de alternativas igualmente eficazes;

3.A execução e o fortalecimento dessas políticas têm potencial de permitir uma proteção mais duradoura ao bioma Amazônia, para além do combate emergencial aos focos de incêndio e para além da aplicação do direito punitivo, pois, bem executadas, promovem modos de vida sustentáveis, de baixo impacto ambiental e sem exploração intensiva do território, conferindo segurança jurídica às populações amazônicas e permitindo que acessem outras políticas e créditos, públicos ou privados, vinculados a parâmetros de sustentabilidade ambiental;

[...]

6.Nos últimos anos, contudo, as políticas analisadas têm recebido menos recursos no âmbito federal, ainda que a execução orçamentária global tenha, em regra, aumentado de 2014 a 2019, o que demonstra que essas políticas vêm sendo preteridas por outras nas propostas governamentais; (SEI 3237707)

No Despacho DPU/GTM DPGU, de 14/09/2020, o GTM atualizou as informações orçamentárias anteriormente levantadas, confirmando a tendência de busca redução das verbas para fins de reforma agrária e regularização fundiária. Além disso, para comparação, foram consultadas informações sobre o espaço orçamentário de outras ações, como comunicação e publicidade, a intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 e a inversão financeira realizada na EMGEPRON - Empresa Gerencial Projetos Navais, as quais receberam fatias generosas do orçamento ou foram expandidas nos últimos anos. Nesse documento, concluiu-se que:

...embora haja um cenário de contração fiscal, a redução dos valores disponíveis para a regularização fundiária em sentido amplo é, sobretudo, uma decisão política, que passa por privilegiar outras políticas não incluídas expressamente na Constituição. (SEI 3944210)

Esse despacho encerra a análise do GTM sobre o tema, iniciada com a ciência do OFÍCIO Nº 5212/2020/SR(08)SP-T/SR(08)SP/INCRA-INCRA (3593548), em que servidor desta autarquia relata a situação de restrição orçamentária vivenciada internamente e a opção da gestão do INCRA pela não realização de novas vistorias em imóveis rurais. Foram apresentadas algumas informações pelo INCRA nessa análise (SEI 3815237).

Assim, pelos trabalhos que vêm sendo realizados no âmbito do GTM desde 2019, é possível corroborar as informações apresentadas pelos autores da aludida ADPF A769/2020, quanto à paralização das atividades de reforma agrária e das políticas fundiárias afins.

Além disso, a previsão constitucional da reforma agrária implica sua prioridade sobre outras despesas orçamentárias sem o mesmo patamar, como gastos discricionários com publicidade e comunicação e investimentos em equipamentos de combate. Em tese, a previsão constitucional é uma forma de orientar e controlar a atuação dos gestores públicos, desde que seja exigida pelos entes responsáveis pela defesa constitucional.

DO INTERESSE DE PESSOAS HIPOSSUFICIENTES

Os próprios critérios normativos de preferência na destinação de imóveis da reforma agrária (IN 93/2018 da Presidência da República/Casa Civil/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Gabinete) comprovam se trata de política do interesse de pessoas hipossuficientes:

Art. 33. Finalizada a fase de processamento das inscrições, a Comissão Regional ordenará os candidatos que tiverem suas inscrições deferidas, segundo a seguinte ordem de preferência:

I - ao desapropriado, ao qual será assegurada preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta benfeitoria será excluída da indenização paga pela desapropriação.

II - a quem trabalhe no imóvel desapropriado, na data da vistoria de classificação e aferição do cumprimento de sua função social, como posseiro, assalariado, parceiro ou 10 arrendatário, conforme identificação expressa no Laudo Agronômico de Fiscalização do Incra;

III - ao trabalhador rural desintrusado de outra área, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidade de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público, localizada no mesmo Município do Projeto de Assentamento para o qual se destina a seleção;

IV - ao trabalhador rural sem terra em situação de vulnerabilidade social inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal que não se enquadre nas hipóteses dos incisos I, II e III;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho análogo à escravidão, identificado pelo Ministério do Trabalho, devendo a Comissão Regional consultar aquela Pasta;

VI - a quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário em outros imóveis rurais;

VII - ao ocupante de área inferior à fração mínima do parcelamento.

da reforma agrária demonstram que essa é uma política de interesse de populações hipossuficientes.

Considerando que esse é o público com prioridade para acessar a política da reforma agrária, pode-se concluir também ser o público com maior interesse na sua execução e o mais prejudicado pelo seu esvaziamento.

Assim, tendo em vista que os pedidos da ADPF 769/2020 basicamente envolvem determinações judiciais para retomada e fomento das ações executivas de reforma agrária, temos tais pedidos atendem ao interesse de pessoas hipossuficientes (necessitadas).

DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Tratando-se de demanda objetiva que afeta interesses de pessoas hipossuficientes, a Defensoria Pública da União tem legitimidade constitucional para atuar, nos termos do art. 134 da CRFB. Há precedentes em relação a esse tipo de atuação da Defensoria Pública nas chamadas demandas objetivas, como na ADPF 522/2018.

DA CARTILHA DO GT MORADIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Em razão da paralisação das atividades do Poder Público Federal referentes à governança fundiária, o GTM elaborou cartilha e guia para organizar atuação dos integrantes da Defensoria Pública Federal em demandas individuais e coletivas envolvendo moradia e conflitos fundiários e para divulgação dos respectivos parâmetros dessa atuação ao público de interesse.

Dentre as possibilidades de atuação sistematizadas nesse documento, estão os pedidos de indenização por danos morais, patrimoniais e ambientais, individuais e coletivos, pela demora nos processos de titulação fundiária dos beneficiários da reforma agrária, das comunidades quilombolas, das populações tradicionais ribeirinhas e das populações indígenas. Além disso, há orientação para que as pretensões individuais e coletivas sejam convertidas em ações de obrigação de fazer, obrigando o Poder Público competente a realizar os atos necessários para a concretização dos respectivos processos administrativos.

A expectativa é que haja uma elevação da judicialização individual e coletiva promovida pela DPU no âmbito das questões fundiárias. Embora se trate de medida necessária para efetivação dos direitos dos interessados, isso demonstra que a omissão estatal no âmbito da reforma agrária e das políticas públicas afins tende a reverberar na instância judicial e, a longo prazo, onerar o Poder Público omissivo em várias dimensões, inclusive pela perspectiva de indenizações pecuniárias.

DA SUBSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS FUNDIÁRIAS PELA CRIMINALIZAÇÃO

No âmbito do processo SEI 08038.011448/2020-95, o GTM passou a acompanhar os desdobramentos da operação policial Amazônia Legal - Fase 1, conduzida pela Polícia Federal (PF), junto do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Exército Brasileiro (EB):

Nos APFs *e-POL* 20200046812-SR/PF/AC, *e-POL* 20200046811-SR/PF/AC, 1008730-20.2020.4.01.3200 e 1008726-80.2020.4.01.3200 (processos de assistência jurídica - PAJs 2020/007-01095, 2020/007-01107, 2020/007-01126 e 2020/007-01128), os interrogatórios dos conduzidos (assistidos) são fontes de notícia de

que pessoas de Porto Acre/AC, por falta de terras neste Município, está migrando para o PAE Antimary, em Boca do Acre/AM, e ocupando as terras na expectativa de que o Incra venha a regularizar a situação posteriormente. (SEI 3644681)

Da leitura dos interrogatórios policiais a que o GTM teve acesso, verifica-se que os agentes presos na referida operação são em geral analfabetos e economicamente necessitados. Sem a atuação do Poder Público para efetivar o direito à terra e conferir condições de estabilização por meio da política agrícola, a tendência é de que mais pessoas vulneráveis sejam arregimentadas para esse tipo de ocupação irregular e, eventualmente, criminosa. Além disso, a política de combate ao trabalho escravo fica desprovida de um dos mecanismos de efetiva autonomização das pessoas resgatadas nessa situação.

A inadequação da política criminal como substituta das políticas sociais parece suficientemente atestada pelo situação carcerária que foi alcançada nos últimos anos, com a superlotação dos presídios brasileiros, o surgimento e fortalecimento das chamadas facções no interior destes, as condições de miséria, tortura e indignidade aí encontradas e a absoluta ausência de vinculação entre os índices de aumento do encarceramento e os índices de redução da criminalidade.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o GTM conclui que é necessária a intervenção da Defensoria Pública da União na ADPF 769/2020, com fundamento no artigo 6º, §2º, da Lei 9.882/99; no artigo 7º, §2º da Lei 9.868/99; no artigo 138 do Novo Código de Processo Civil e no artigo 131, §3º do Regimento Interno deste E. Supremo Tribunal Federal, em prol do provimento dos pedidos apresentados.

À SGAI e ao Defensor Público Geral-Federal, para consideração.



Documento assinado eletronicamente por **Ben Hur Daniel Cunha, Coordenador(a)**, em 11/01/2021, às 10:54, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4170795** e o código CRC **6D7EDE54**.