



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

NOTA TÉCNICA Nº 11 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 04 de junho de 2021.

Trata-se de solicitação da Defensoria Regional de Direitos Humanos e Tutela Coletiva do Paraná, para que se analise a situação do acampamento Maria Rosa do Contestado, instalado em parte da Fazenda Capão do Cipó, no Município de Castro/PR, em relação à pretensão das famílias ocupantes à reforma agrária. O acampamento é objeto da Ação Civil Pública 50028481020214047009 e da Reintegração de Posse nº 50095547720194047009.

A Fazenda Capão do Cipó é bem público da União, administrada pela Secretaria do Patrimônio da União. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária manifestou interesse no imóvel para fins de reforma agrária, declinando posteriormente e após estudos de realizar a política constitucional no local.

Atualmente, há interesse da SPU em destinar o imóvel para o Centro de Treinamento para Pecuaristas, entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, que ocupa parte do imóvel.

1. Da necessidade e da prioridade da reforma agrária

A reforma agrária é política pública constitucional (art. 184 e ss. da CRFB) e, portanto, tem prioridade sobre outras sem o mesmo status. Nesse sentido, a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a reforma agrária (art. 188 da CRFB). Essa destinação tem prioridade sobre a destinação para outros objetivos privados, conforme se pode inferir do art. 188, §2º, da CRFB.

Esses dispositivos referentes à reforma agrária têm seu sentido especificado pela Lei 8.629/93, em especial no seu art. 13:

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, **preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.**

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, **somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública**, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, **se o poder público os explorar direta ou indiretamente para** pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de **atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura**, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

A prioridade constitucional é ressaltada por esse dispositivo, que admite, no entanto, a propriedade pública rural para as hipóteses de que trata seu parágrafo único.

Também se encontra na legislação a caracterização da reforma agrária, conforme estipulada pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), art. 1º, §1º:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º 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.

Historicamente, o regime de posse e uso de terras no Brasil é de latifúndios, **com alta**

concentração de terras. É esse regime que a política constitucional de reforma agrária deve alterar. Conforme estudo realizado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), ainda em status de revisão, **o Município de Castro tem uma estrutura fundiária concentrada:** 67% dos imóveis ocupam 8% do Município, com até 20ha por imóvel, e 3,3% dos imóveis ocupam 39,3% do Município, com mais de 500ha por imóvel (p. 21).

Considerando-se esse cenário, é compreensível que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tenha pleiteado a área para fins de reforma agrária, conforme Ofício 259 da Superintendência Regional 9, de 23/01/2014 (consta do processo 54200.000093/2014-59), no qual já reconhecia a existência de demanda social e de adequação do imóvel para essa finalidade. Não se falava, então, de permuta.

Essa situação fática reforça a prioridade da reforma agrária no caso em análise. Para que tal prioridade seja afastada, necessário demonstrar que a realidade fática é outra e que a reforma agrária é, portanto, desnecessária.

2. Das condições para a criação de um assentamento

O imóvel é atualmente utilizado pelos trabalhadores rurais na área de ocupação Maria Rosa Contestado, e pelo Centro de Treinamento de Pecuaristas (CTP), **conformando ocupações distintas e não coincidentes** (p. 287, p. 430, p. 458 do processo 54200.000093/2014-59). Os estudos técnicos promovidos pelo INCRA para verificar a viabilidade do assentamento, focados na produção leiteira, foram suplantados pela realidade fática do acampamento, que contém muitas mais famílias com capacidade produtiva do que o quantitativo previsto abstratamente. Isso deve ter relação com a atividade produtiva escolhida pelas famílias acampadas. De qualquer forma, **os estudos realizados pelo INCRA não consideraram as características da efetiva ocupação existente no local.** Embora a produção leiteira seja tradicional na região, isso **não implica que seja a única atividade viável** na região.

Neste ponto, é importante observar que os tipos de assentamentos são variados, **de acordo com a realidade local**, havendo uma modalidade, já normatizada, de projeto descentralizado de assentamento sustentável cujo objetivo é o “desenvolvimento das atividades agrícolas para garantir a **produção de hortifrutigranjeiros** para os centros urbanos”. Em parte, seus objetivos coincidem com a necessidade dos trabalhadores acampados no imóvel em análise.

Não se deve desconsiderar que **as modalidades de assentamento são criadas mediante mera portaria**, e variam, nas modalidades já normatizadas, de projetos com limitação de 2ha por parcela, projetos sem individualização de parcela e projetos de até 2 módulos fiscais. Essa forma de criação das modalidades de assentamento e sua variação para atender a diversas realidades demonstra que **é possível encontrar uma solução que atenda a todas as famílias acampadas ou que implique o mínimo de remanejamentos estritamente necessário para garantir viabilidade socioeconômica**, o que deve ser demonstrado por estudos adequados à realidade local. Indica ainda que os requisitos de cada modalidade não devem ser interpretados estritamente, como se fossem inscritos em pedra, pois **são apenas consolidações de formas eficazes de atender ao objetivo da reforma agrária, este sim previsto em lei, qual seja, a modificação do regime de uso da terra.** Nesse sentido, convém lembrar que as portarias são editadas para cumprir a legislação, não para limitar a sua eficácia.

Em 12/06/2019, contudo, o INCRA manifestou desinteresse pelo imóvel, pois haveria necessidade de assentar famílias em imóveis particulares e do Estado do Paraná, com entraves maiores do que os necessários para resolver o conflito fundiário. Essa fundamentação se baseia na hipótese de permuta de áreas com o Estado do Paraná, que foi **hipótese surgida após a manifestação de interesse do INCRA** sobre o imóvel. **Demorada em sua execução**, a hipótese de permuta **não encontra mais amparo na realidade da ocupação, amplamente desenvolvida desde seu início até hoje no imóvel da própria União.**

Tudo isso pra dizer que o INCRA adotou premissas falsas ou sem base na realidade para sua conclusão de que o assentamento seria muito esforço por nada. As famílias provaram que cabem muito mais e que outras atividades econômicas são viáveis, sem necessidade de compra subsidiada de gado leiteiro; o imóvel é público e dispensa a hipótese de permuta; não há lei proibitiva para a criação de um assentamento que se adeque às condições da efetiva ocupação; o próprio INCRA tem poder normativo suficiente para permitir a sua criação.

As condições para criação de um assentamento no local, portanto, não estão descartadas, sendo **necessários estudos baseados na realidade da própria ocupação**, sem fundamentos em hipóteses abstratas e diversas da facticidade do acampamento, para que o Poder Público possa **encontrar soluções de aplicação normativa efetivas e eficazes**.

3. Da precariedade das hipóteses concorrentes de destinação

Ressalte-se que a reforma agrária foi descartada primeiro para um eventual campus da Universidade Federal do Paraná, que não tinha projeto nem recursos disponíveis, e posteriormente desistiu de sua manifestação de interesse. Em sequência, contudo, o Poder Público encontrou no CPT o destinatário para as terras, depois de obter uma liminar de reintegração de posse contra essa mesma instituição. Apesar da incoerência, verifica-se que o CPT já está instalado e funcionando em área diversa do acampamento, realizando atividades de educação para produtores rurais. A destinação de toda a área do imóvel, incluindo, portanto, a área de acampamento, que atualmente o CPT não ocupa, **teria o objetivo de permitir a ampliação de atividades de ensino para produtores rurais, desde que removidos da área os pequenos produtores rurais que ora ocupam e produzem nessas áreas**. A contradição é evidente, especialmente porque existe nas cercanias do imóvel em análise outro, de domínio do Estado do Paraná, e que este entende poder ceder para mitigar o conflito existente.

Mais além da contradição, contudo, tem-se que o óbice levantado para a reforma agrária em favor dos atuais ocupantes se aplica, com maior razão, à “cessão” pretendida ao CPT. Isso, contudo, parece passar despercebido pelo Poder Público atuante no caso. Não obstante, verifica-se que a ordenação territorial que cabe à Secretaria do Patrimônio da União, e pela qual esta pode outorgar o uso de bens públicos a particulares, está sujeita a regramentos. É que **a outorga de uso**, salvo quando realizada a título precaríssimo e sem exclusividade (para eventos de curta e determinada duração ou que permitam vários utentes – autorização de uso), **não pode ser realizada sem procedimentos que assegurem tratamento isonômico entre potenciais interessados**. Em outras palavras, antes de outorgar o uso do imóvel ao CPT, **a União teria que realizar um procedimento de seleção**, salvo se a concorrência for inviável, hipótese que exige ampla fundamentação. **Nesse sentido, recomenda-se a consulta à íntegra do Parecer 03/2016 da Advocacia-Geral da União** (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN032016CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>). É o que diz, ainda, a Lei 9.636/98, quando **exige licitação para os casos de que trata o art. 18**, com exceções que não abrangem a hipótese em consideração, bem como o art. 2º, I, *a*, da Instrução Normativa da própria SPU:

a) Cessão de Uso Gratuito: contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de domínio da União, sem ônus, para fins específicos, quando o cessionário for entidade que exerça atividade comprovadamente de interesse público ou social, autorizado o uso em determinadas condições definidas em contrato, sendo este direito, pessoal e intransferível a terceiros. Esse instrumento é utilizado nas situações em que a União tem o interesse em manter o domínio sobre o imóvel, **desde que respeitado os procedimentos licitatórios, de acordo com o disposto na Lei 8.666, de 1993**.

[...]

c) Cessão de Uso em Condições Especiais: contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de domínio da União, quando for necessário estabelecer encargos contratuais específicos ou o uso misto do imóvel, nos regimes gratuito e oneroso, simultaneamente. A prestação de serviços, reforma, benfeitorias, implantação de melhorias, são alguns exemplos de encargos utilizados nessa autorização, sendo condição contratual resolutiva. Neste caso, os serviços a serem prestados devem ser quantificados no contrato, permitindo o

controle e fiscalização, desde que **respeitado os procedimentos licitatórios, de acordo com o disposto na Lei 8.666, de 1993.**

Assim, encontra-se óbice à imediata outorga do uso do bem imóvel à CPT similar àquela levantado para a reforma agrária. Essa hipótese de destinação do imóvel, portanto, concorrente à hipótese da reforma agrária, está apenas precariamente fundamentada.

4. Dos critérios para seleção de beneficiários e decisão do TCU

É importante ressaltar que a seleção de beneficiários é realizada **posteriormente à criação do projeto de assentamento**, conforme deixam claro os atos normativos pertinentes ao exigir que esse ato seja realizado “por projeto de assentamento” (art. 19, *caput*, da Lei 8.629/93; art. 4º do Decreto 9.311/2018). A criação de projeto de assentamento pressupõe a destinação do imóvel para a reforma agrária, conforme disposto no art. 16 da Lei 8.629/93 e, mais expressamente, no art. 3º do Decreto 9.311/2018:

Art. 3º [...] considera-se:

VI – projeto de assentamento – unidade territorial destinada ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais criada ou reconhecida pelo INCRA;

Assim, a possibilidade ou não de as famílias ocupantes do imóvel em questão serem beneficiárias da reforma agrária, e mais especificamente, do projeto a ser criado aí, deve ser verificada após a criação respectivo projeto, **não podendo servir de fundamento impeditivo para sua destinação para a reforma agrária.** É evidente, contudo, que se o perfil dos ocupantes for, ainda que em análise superficial, compatível com a reforma agrária, a ocupação reforça a prioridade da destinação dos imóveis públicos para essa finalidade. Além disso, a ocupação por agricultores é indício da viabilidade do imóvel para a reforma agrária.

Dessa forma, a seleção dos beneficiários, posterior à criação do projeto, deverá observar os princípios constitucionais da publicidade, do contraditório e da ampla defesa, conforme ressaltado no Acórdão 3155/2019, do plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), ocasião em que as famílias ocupantes e seus representantes poderão se manifestar adequadamente.

Não obstante, é preciso salientar que o referido acórdão do TCU estabelece uma série de medidas para garantir o **princípio da impessoalidade**, em especial a vedação de adoção de listas fechadas com postulantes indicados por movimentos sociais diversos (item 2.2, referente ao item 9.4 do Acórdão 1976/2017/TCU):

9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior, abstendo-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

No caso em análise, em que se instalou por força do próprio movimento social um assentamento rural ainda informal, reconhecer os ocupantes formalmente não viola o referido princípio. Com efeito, **não há lista fechada de indicados, mas situação concreta de ocupação**, com pessoas já assentadas e produzindo. Remover tais pessoas para selecionar substitutos via edital constituiria, aí sim, **uma política obtusa, desconectada de outro princípio constitucional, o da efetividade.**

Nesse sentido, convém lembrar que a reforma agrária deve ser conciliada com a política agrícola, conforme art. 187, §2º, e, em especial, o art. 188 da CRFB:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

Se já há uma comunidade, que atende aos requisitos de inclusão da reforma agrária, ativa e produtiva em imóvel público, conferindo-lhe função social, **a destinação desse bem não pode prejudicar essa situação fática já alcançada, já que é a mesma situação fática que a reforma agrária e a política agrícola têm por objetivo.** Nada mais inepto do que desfazer o que está dando certo para tentar refazer, quando o resultado que se quer já foi alcançado. Aliás, a alternativa, baseada na efetividade, não é estranha ao nosso ordenamento, bastando se considerar que **a regularização social urbana e a autorização de uso sustentável, por exemplo, reconhecem as situações consolidadas de moradia compatíveis com o direito que elas pretendem realizar,** não havendo previsão de publicação de edital para que as famílias ocupantes sejam substituídas por outras nesses casos.

Sem prejuízo, é possível antecipar que, ao contrário do que parecem indicar algumas manifestações no processo em análise, os critérios para seleção dos beneficiários favorecem as famílias ocupantes. A Lei 8.629/93 traz os seguintes critérios de inclusão/preferência, classificação e exclusão para seleção de beneficiários.

Inclusão/preferência:

Art. 19 [...]

I – desapropriados;

II – trabalhadores no imóvel desapropriado:

III – trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas;

IV – outros trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade;

V – vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

VI – trabalhadores rurais não proprietários;

VII – ocupantes de área inferior à fração mínima de parcelamento.

Classificação:

Art. 19 -A [...]:

I – família mais numerosa;

II – família com mais tempo de residência na região;

III – família chefiada por mulher;

IV – família acampada na região;

V – filhos de família assentada, entre 18 e 29 anos de idade;

VI – famílias agregadas em área de assentamento;

VII – critérios socioeconômicos e ambientais estabelecidos em regulamento.

Exclusão:

Art. 20 [...]

I – funcionário público e convivente/cônjuge;

II – beneficiário e convivente/cônjuge anteriormente excluído ou que abandonou lote da reforma agrária;

III – proprietário rural e convivente/cônjuge, salvo se desapropriado ou em imóvel insuficiente;

IV – empresário ou beneficiário e convivente/cônjuge de empresa;

V – menor não emancipado;

VI – trabalhador não agrícola e convivente/cônjuge com renda familiar alta.

VII - beneficiário da reforma agrária identificado em outra ocupação;

Embora não seja o momento para esta discussão, e desconsiderando por um momento ainda o que se disse acima, sobre a ineficácia de uma política pública de remoção dos atuais ocupantes, devemos considerar que **há muitos indícios de que estes atendem aos requisitos de inclusão na reforma agrária e devem atender a vários dos critérios de classificação**. Por exemplo, considerando que se trata de situações análogas, os atuais ocupantes devem ser considerados como trabalhadores em área desapropriada e como trabalhadores de área desintrusada por finalidade social, caso o presente caso chegue a tais termos de desocupação. Provavelmente se caracterizarão ainda como trabalhadores em situação vulnerável, especialmente se retirados do local que ocupam. Por fim, não devem, em sua maioria, ser proprietários, empresários ou servidores.

De qualquer forma, o INCRA só poderia saber se há outros interessados ao assentamento, com prioridade sobre os atuais ocupantes, após lançar o respectivo edital, e isso só pode ser feito depois da destinação.

5. Do interesse político na reforma agrária

Afastados os supostos óbices materiais e jurídicos à reforma agrária, a única explicação para a desistência do INCRA quanto à realização da sua atividade inerente seja política. Com efeito, é o que vem sendo identificado por este grupo de trabalho.

Na Nota Técnica 1/2019 (3237707), ressaltamos a tendência de queda dos recursos disponibilizados para as políticas de reforma agrária, política agrícola, titulação quilombola, demarcação de terras indígenas e da regularização fundiária para populações tradicionais.

No despacho 3944210, atualizamos a análise orçamentária até 14/09/2020, confirmando os achados anteriores. Para efeitos de comparação, o despacho analisa também o espaço orçamentário para ações sem caráter constitucional, como comunicação e publicidade, intervenções militares na segurança pública urbana e inversões financeiras em empresas estatais, verificando que os recursos para estas se mantiveram estáveis em patamar alto ou foram bastante incrementadas.

O desinteresse político também é indicado por manifestações como a que consta do ofício 5212/2020 da Superintendência Regional 08 do INCRA, de 30/01/2020 (3593548). As análises orçamentárias realizadas pelo GTM foram expressamente confirmadas pelo Memorando-Circular 01/2019 /SEDE/INCRA, de 27 de março de 2019 (p. 463 do processo 54200.000093/2014-59).

A inconstitucionalidade da paralisação da reforma agrária é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 769/2020.

6. Conclusões

- A reforma agrária tem prioridade constitucional e legal sobre outras destinações de imóveis rurais públicos;
- A estrutura fundiária do Município é manifestação da desigualdade de acesso à terra que a reforma agrária tem por objetivo modificar;
- A negativa de prioridade à reforma agrária deve ser fundamentada em condições fáticas verificáveis que infirmem a sua necessidade;
- Os estudos para a reforma agrária realizados na área do acampamento Maria Rosa do Contestado não consideraram a situação efetiva da ocupação existente no local;

- A inexistência de modalidade específica para atender à situação dos acampados pode ser superada com a mera edição de portaria do próprio ente responsável pela reforma agrária;
- A preferência dada à destinação do imóvel para o CPT é evidentemente contraditória com a situação fática existente no local e não pode se dar sem prévio procedimento que garanta a isonomia entre os interessados;
- A seleção e a avaliação dos pretendentes à reforma agrária são atos posteriores à criação do projeto de assentamento;
- Não há violação à impessoalidade quando a reforma agrária se adequa à realidade pré-existente, o que não se confunde com a admissão de beneficiários indicados em lista fechada de entidades e movimentos sociais;
- Há violação à efetividade quando uma política pública não considera a realidade pré-existente, em especial se esta alcança os objetivos pretendidos por aquela;
- Há indícios de que as famílias acampadas atendem aos requisitos da reforma agrária, os quais somente podem ser descartados após a publicação do respectivo edital de seleção, que, por sua vez, depende da destinação do bem para a reforma agrária;
- Há indícios de que o desinteresse de realizar a reforma agrária atende exclusivamente a interesses políticos.



Documento assinado eletronicamente por **Ben Hur Daniel Cunha, Defensor Público Federal**, em 14/06/2021, às 09:22, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Rennó Marinho, Defensor Público Federal**, em 14/06/2021, às 09:35, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Robson de Souza, Defensor Público Federal**, em 14/06/2021, às 13:16, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Elisangela Machado Cortes, Defensor Público Federal**, em 14/06/2021, às 14:31, 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 **4485522** e o código CRC **9576B908**.