



Número: **0001070-43.2012.4.03.6004**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal de Corumbá**

Última distribuição : **21/08/2012**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Crédito Rural, Indenização por Dano Material, Política fundiária e da reforma agrária**

Objeto do processo: **META 6**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/MS (AUTOR)			
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA INCRA (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16384 9209	22/11/2021 17:15	Sentença	Sentença

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 0001070-43.2012.4.03.6004 / 1ª Vara Federal de Corumbá
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/MS
REU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA INCRA

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)**, objetivando a condenação do INCRA à obrigação de fazer consistente na reforma e/ou construção das moradias localizadas nos lotes do Assentamento São Gabriel, em Corumbá/MS.

Aduz a inicial, em síntese, o seguinte (Id 26946167 a Id 26945892, pág. 14):

“A presente ação civil pública pretende regularizar o fornecimento de materiais destinados à construção de moradias das famílias do PA - Projeto de Assentamento São Gabriel, projeto fundiário implantado em Corumbá/MS, de forma a assegurar a efetividade do direito constitucional à moradia e respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e preservação do mínimo existencial. O procedimento em epígrafe, instaurado em 14 de janeiro de 2008 (fls. 02/04) e posteriormente convertido em inquérito civil por meio da Portaria nº 26, de 29 de março de 2010 (fls. 01-A/01-B), tem por objeto apurar a omissão do INCRA a obstaculizar a implementação de obras de infra-estrutura no assentamento São Gabriel, oitavo projeto fundiário daquela autarquia implantado em Corumbá/MS, localizado às margens da BR-262, na altura do km 736. (...) Cabe relatar que os assentados do PA São Gabriel estão há vários anos vivendo em condições precárias com a falta de água e dos investimentos prometidos pelo Incra em habitação, estradas e projetos de produção. Além de viverem em casebres, os colonos sofrem com os problemas do sistema de abastecimento de água, sendo muitas vezes forçados a consumirem água suja dos açudes e brejos. Outrossim, em relação ao problema de fornecimento dos materiais de construção das moradias, cumpre mencionar que a Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul sempre tratou este problema de forma superficial e relapsa, nunca definiu prazos para o término do fornecimento dos materiais da construção das casas, entregou os materiais de forma incompleta, com grande lapso temporal entre uma entrega e outra e armazenado-os em locais impróprios, o que ocasionou-lhes grande deterioração em virtude da ação do tempo. Além disso, nunca apresentou qualquer solução eficaz para o problema. (...) durante a inspeção ‘in loco’ realizada em 25 de maio de 2011 no Assentamento São Gabriel, nesta cidade, constatou-se que, mesmo com as graves deficiências de água daquele projeto de assentamento, vários lotes estavam produzindo (mandioca, feijão,



frutas, urucum, entre outros gêneros alimentícios), havendo alguns lotes que haviam sido arados e os assentados estavam semeando feijão, torcendo por uma chuva que poderia garantir sua produção. Por outro lado, tanto naquela inspeção, quanto em reuniões realizadas nesta Procuradoria da República, bem como em representações encaminhadas por parceiros daquele assentamento, existem muitas reclamações acerca de dificuldades de escoamento da produção, especialmente para o Município de Corumbá/MS, em virtude da falta de documentos que deveriam ser emitidos pelo INCRA (Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP). (...) INCRA de Mato Grosso do Sul, informou que a aplicação correta do Crédito Instalação, nas modalidades Apoio, Fomento e Aquisição de Materiais de Construção é pré requisito para a liberação Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP, sendo que ainda não havia sido concluída a construção das residências. Ou seja, como se não bastasse inoperância e descaso do INCRA em agilizar e providenciar o quanto antes o processo de construção das moradias aos assentados, o que por si só já é um absurdo, os parceiros, devido ao mesmo problema, também sofrem com a dificuldades de escoamento da produção, especialmente para o Município de Corumbá/MS, em virtude da falta do documento Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, bem como se veem impossibilitados de participarem de programas federais destinados à agricultura familiar, nos quais dispensa-se o procedimento licitatório de aquisição de gêneros alimentícios (desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local), facilitando o escoamento da produção dos assentamentos através desses programas. (...) restou amplamente comprovada a necessidade de urgente tutela da dignidade das centenas de famílias assentadas no P.A. São Gabriel, colocados em situação de risco por um conjunto de equívocos, omissões, falhas de planejamento, irregularidades e descaso por parte do INCRA na implementação das moradias do P.A. São Gabriel, item de infraestrutura primordial para a implementação de qualquer assentamento humano, situação que configura inadmissível violação ao valor dignidade da pessoa humana e à garantia do mínimo vital. (...)”

A inicial foi acompanhada de mídia contendo todos os dados colhidos no Inquérito Civil n. 1.21.004.000009/2008-61, cujo *link* de acesso à íntegra da digitalização se encontra na certidão de Id 140448413.

Intimado, o INCRA requereu o indeferimento da liminar pleiteada e, no mérito, a improcedência do pedido (Id 26946023, págs. 5-7). Alega que cumpre o cronograma de trabalho para atender às reivindicações dos assentados e que, em novembro de 2011, efetuou rigoroso levantamento da situação ocupacional e de crédito no Assentamento São Gabriel, a fim de nortear as medidas a serem implementadas. Aduz que a realização dos trabalhos é prejudicada pela apreensão precipitada pelo MPF de todos os processos administrativos referentes aos lotes. Juntou documentos (Id 26946023, pág. 8 a Id 26946174, pág. 13).

Designada audiência, o INCRA foi citado, mas a tentativa de conciliação restou frustrada (Id 26946029, págs. 1, 8-10). O INCRA informou a relação dos procedimentos apreendidos durante Operação da Polícia Federal e o Juízo determinou a intimação da CGU para devolução dos processos administrativos referentes ao Assentamento em questão (Id 26946029, pág. 14 a Id 26946313, pág. 11).

O MPF requereu a intimação do INCRA para apresentar cronograma de execução das obras ou, havendo negativa, pelo julgamento antecipado da lide (Id 26946313, págs. 13-15).

O INCRA alegou que não houve a devolução total dos processos administrativos. Sustenta ilegitimidade passiva *ad causam*, em decorrência da edição da Portaria n. 352/2013, que incluiu as famílias assentadas beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária ao Programa Nacional de Habitação Rural, desenvolvido no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, cujos valores são devidos pela União (Id 26945989, págs. 2-8).

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido, por decisão de Id 26945989, págs. 10-13.

A CGU comunicou que os processos do PA São Gabriel estavam disponíveis ao INCRA desde 12/2012 e foram todos devolvidos em 02/01/2013 (Id 26945989, pág. 21 a Id 26946413, pág. 10).



O MPF discorreu sobre a presença de interesse de agir e legitimidade do INCRA para figurar no polo passivo da demanda (Id 26946413, pág. 11 a Id 26946317, pág. 11).

O Juízo reconheceu a legitimidade passiva do INCRA (Id 26946317, págs. 14-19) e determinou a intimação da União, que informou que não possui interesse de compor a lide na qualidade de assistente litisconsorcial (Id 26946043).

Intimados para especificação de provas, o MPF requereu o julgamento antecipado do mérito e o INCRA juntou documentos complementares (Id 26946418, págs. 8-17 a Id 26946420, pág. 19).

As partes apresentaram alegações finais (Id 28147608, págs. 8-19; Id 30394757).

Os autos vieram conclusos.

É o relatório. DECIDO.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 De início, registro que a presente ACP foi distribuída no ano de 2012, de forma física, e posteriormente as peças foram digitalizadas e inseridas no sistema PJe. Com relação à mídia que instruiu a inicial (Id 26945892, pág. 15), contendo cópia integral do Inquérito Civil n. 1.21.004.000009/2008-61, o arquivo apresenta vários volumes e extensões incompatíveis de juntada no PJe (Id 41773598).

Assim, foi criado um *link* de acesso à íntegra da digitalização (Id 140448413) e a mídia original permanecerá à disposição das partes, acautelada com os autos físicos no arquivo da Secretaria.

2.2 Ratifico a decisão que afastou a preliminar de ilegitimidade passiva do INCRA (Id 26946317, págs. 14-19).

As questões levantadas pelo INCRA, de alteração das atribuições administrativas para execução do programa habitacional em assentamentos, confundem-se com o mérito da demanda e com ele serão examinadas.

2.3 No mérito, de logo revela-se útil o estabelecimento de algumas premissas teóricas relacionadas ao tema dos autos.

Como é sabido, comete ato ilícito aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral (art. 186 do Código Civil).

Quando a situação envolve responsabilidade civil do Estado, a regra geral do ordenamento brasileiro, conforme jurisprudência pacífica do STJ, é de responsabilidade objetiva por ato comissivo e de responsabilidade subjetiva por comportamento omissivo. Excepcionalmente, havendo risco anormal da atividade habitualmente desenvolvida, a responsabilização estatal na omissão também se faz independentemente de culpa (STJ, 2ª Turma, REsp 1.869.046-SP, julgado em 09/06/2020).

Desse modo, para caracterizar a responsabilidade subjetiva do Estado, por ato omissivo, em reparar os prejuízos causados a terceiros, devem estar presentes os seguintes elementos: *i*) dano; *ii*) omissão administrativa; *iii*) nexo de determinação entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público; *iv*) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

Sobre a atuação do Estado na política agrícola e fundiária e da reforma agrária, a Constituição Federal prevê que:



Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Reconhecendo a importância de associar os trabalhadores rurais às ações de desenvolvimento econômico e social, a Convenção n. 141 da OIT foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 5/1993. Referido diploma normativo de política internacional trata da reforma agrária como fator essencial à melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores rurais, nos países em desenvolvimento.

Visando garantir o cumprimento da política fundiária e da reforma agrária do Estado brasileiro, o Regimento Interno do INCRA estabelece como finalidade institucional “*em especial as que se referem à realização do ordenamento e à regularização fundiária, e à promoção e à execução da reforma agrária e da colonização*” (art. 1º, parágrafo único da Portaria n. 531/2020).

Estabelecidas as premissas teóricas, passo à análise fática.

O ponto central da demanda trata da responsabilidade do INCRA em garantir aos moradores do Projeto de Assentamento (PA) São Gabriel, em Corumbá/MS, a construção e/ou reforma das moradias em seus lotes.

A apuração dos fatos iniciou no ano de 2008, após os assentados realizarem bloqueio de trecho da BR 262, buscando chamar a atenção das autoridades para a falta de estrutura no Assentamento, onde aproximadamente 300 famílias lá residiam.

O MPF, então, instaurou o Inquérito Civil n. 1.21.004.000009/2008-61 e realizou vistoria no local, constatando que os assentados viviam em casas frágeis, muitas delas de madeira, em péssimas condições de infraestrutura.

Especificamente quanto aos problemas de abastecimento de água, o MPF deu seguimento em apuração separada, com posterior ajuizamento da ACP n. 0001592-07.2011.4.03.6004; prosseguindo a presente ação sobre a estrutura habitacional no Assentamento São Gabriel.



Do inquérito civil supracitado, importante destacar os seguintes documentos do arquivo digital: a) Volume 1, págs. 16-18, 101-102, 190-198 e 259-269; b) Volume 2, págs. 2-5 e mídia f. 522 (vídeo); c) Volume 3, mídia f. 541 (registros fotográficos); d) Volume 4, mídia f. 907. De acordo com os referidos documentos e as diligências efetuadas pelo MPF, apurou-se que o INCRA não tinha um planejamento ordenado de entrega dos materiais de construção, a fim de iniciar e dar sequência às edificações nos lotes.

Em decorrência da demora e falta de organização na entrega dos materiais (como exemplo o cimento, que demorou dois ou três anos para chegar), os materiais ficavam expostos a céu aberto, cobertos por mato e grama, gerando desperdício e malversação dos recursos. Além disso, muitos materiais entregues eram de baixa qualidade, tais como: parte dos tijolos esfarelavam ao serem apertados; madeiras diversas da contratada e com peças empenadas; portas e esquadrias frágeis, enferrujadas e fora das medidas planejadas; vidros com dimensões incorretas, precisando ser emendados para preencher os espaços das janelas (IC, Volume 3, mídia f. 541 – registros fotográficos dos materiais para as casas).

Em tratativas administrativas, no ano de 2009, o INCRA informou que os materiais já tinham sido adquiridos e seriam entregues aos assentados, a quem caberia construir as casas em regime de mutirão. Contudo, não foi o que ocorreu. Muitos assentados compraram, com recursos próprios, os materiais faltantes para finalizar a construção de suas casas. Em contrapartida, alguns moradores não tiveram condições de iniciar as obras, permanecendo em situação de abandono. Na inicial dos autos constou relação dos materiais necessários à conclusão do projeto de habitação (Id 26945892, págs. 3-10).

Com o ajuizamento da presente ACP, no ano de 2012, o INCRA prestou esclarecimentos de que efetuou levantamento da situação ocupacional do PA e emissão de ordem de serviço para aplicação do crédito habitação (Id 26946023, pág. 8). Ademais, o Superintendente Regional instituiu comissão de aplicação e prestação de contas dos créditos instalação para os assentamentos da jurisdição da Unidade Avançada Corumbá - UAC (Id 26946172, pág. 3).

A equipe foi designada para as atividades relacionadas à Comissão de Crédito, emissão de documentos, atendimento ao público, fiscalização da situação ocupacional, supervisão e fiscalização da prestação de serviços do PA. Determinou-se expressamente a “*observância da Norma de Execução n. 79, de 26 de dezembro de 2008, e suas alterações, quanto a aplicação, instrução dos processos administrativos, operacionalização, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas parcial, em fevereiro de cada ano e a final no encerramento da aplicação do crédito (...)*”.

Os servidores da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA realizou vistoria no local e redigiu relatório com importantes apontamentos sobre o PA São Gabriel, que seguem transcritos (Id 26946172, págs. 4-14):

“O Projeto de Assentamento São Gabriel foi criado no dia 04 novembro de 2005 com 292 lotes. Durante os anos entre 2005 a 2011, foram aplicados os créditos de instalação modalidade Apoio Inicial, Fomento e Aquisição de Material de Construção por diversas equipes de trabalho. (...) temos que dos 292 lotes visitados, 181 estão em situação regular, 54 irregulares, 29 retomados a candidatos, 24 foram considerados impróprios para cultivo, devido a problemas pedregosidade do solo ou inundações (...)

Contrato de Concessão de Uso: (...) 54 famílias não foram emitidos os CCU; Contrato de Crédito Modalidade Apoio Inicial: (...) Quanto a aplicação do crédito, segundo o que observamos no processo o foi aplicado na construção da rede de água, compra de ferramentas e para alimentação. Conforme fl. 1248 do processo n° 54290.004914/2007-35 o relatório conclusivo da aplicação de crédito (de acordo com a NE 79) cita: ‘O valor total do crédito para 292 famílias foi de R\$700.800,00 sendo destes aplicado o valor de R\$700.799,94, sendo distribuídos da seguinte forma R\$288.850 aplicados com aquisição de alimentos, R\$323.074,00 com instalação de rede de água e R\$88.875,34 com aquisição de ferramentas’. No entanto será executado levantamento detalhado para verificar situação das contas vinculadas (bloqueadas) desta modalidade e da modalidade aquisição de material de construção



que esta na mesma conta corrente de nº 45440 agência 0014, atualmente com saldo de R\$ 1.405.492,42, bem como análise em relação à devolução das 20 famílias empenhadas a mais inicialmente.

Contrato de Crédito Modalidade Fomento: (...) Também estaremos detalhando os processos de aplicação de forma a verificar a real situação e para proceder encerramento da conta corrente. Observamos que o fomento foi utilizado na compra de insumos, gradagens, entre outros. Assim como no crédito apoio inicial, será feito levantamento detalhado da aplicação dos recursos e com isso encerrar a conta corrente 36207-7 agência 0014, atualmente com R\$ 29,332,50, possivelmente de juros ainda não aplicados.

Situação das habitações: 138 famílias estão com as casas concluídas, no entanto, algumas delas finalizaram suas moradias com recursos próprios; 37 famílias estão com as casas parcialmente construídas, algumas aguardando materiais de construção para prosseguimento e ou a finalização da rede d'água para finalizar as moradias; 06 famílias ainda não receberam materiais ou receberam parcialmente os materiais, mas ainda não iniciaram a construção, estando com os mesmos problemas das 37 famílias acima citadas; Nenhuma das famílias regulares assinaram o Contrato de Crédito Modalidade Aquisição de material de construção, mesmo já tendo recebido os materiais.

(...) De acordo com os levantamentos encontrou-se: a) Quanto ao crédito apoio inicial e fomento, após levantamento, será identificado se alguma dessas famílias que são irregulares tiveram acesso; b) 19 famílias tem casa concluída no lote, tanto com recursos do crédito modalidade aquisição de material de construção como de recursos próprios; c) 10 famílias tem a casa construída parcialmente, com recursos do crédito modalidade aquisição de construção; d) 25 receberam algum tipo de material através do crédito do INCRA, mas não iniciaram as obras; e) Muitos desses materiais que estão entregues estão em algum estado de degradação, sendo necessária a urgente finalização de aplicação do crédito para diminuir ou restringir as perdas; f) As 47 famílias que estão ocupando irregularmente estes lotes, de modo geral, estão desenvolvendo alguma atividade, sendo no mínimo, atividade de subsistência.

(...) Na reunião com os representantes dos assentados, uma das reivindicações dos beneficiários foi a emissão de documento por parte do INCRA que os habilite a comercializar seus produtos e também a necessidade de ter acesso ao PRONAF - A para o desenvolvimento do seus lotes. (...) **No caso da habitação, também será feita uma varredura nos processos, no entanto, para a continuidade da aplicação é necessário que em primeiro lugar se faça a finalização da rede de água, pois a mesma é necessária em muitas das etapas de construção.**

(...) Necessidade de documentos para comercialização. Quanto a este quesito, a equipe já está empenhada na emissão das DAP'S. As famílias que já estão aptas, isto é, devidamente regulares na Relação de Beneficiários e com os créditos de instalação aplicados, após a emissão da mesma terão acesso ao PRONAF A, e as que ainda não finalizaram a aplicação dos créditos, conforme manual operacional que regulamenta a emissão da DAP, terão acesso a DAP Provisória, que permitirá as famílias participarem de programas sociais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

(...) Considerando as situações apresentadas acima, **sugerimos treinamentos periódicos para os servidores que operam o sistema SIPRA nas Unidades Avançadas do INCRA/MS, bem para os servidores que operam processos de aplicação de crédito instalação em suas diversas modalidades.**"

Do referido relatório, verifica-se que o INCRA não negou as deficiências da estrutura habitacional no Assentamento São Gabriel. Porém, não adotou medidas tendentes a corrigir as irregularidades do Projeto. Todas as vezes que se manifestou nos autos, o INCRA apenas tentou justificar sua inércia, ora afirmando dificuldades nos trabalhos em virtude da apreensão dos processos administrativos; ora falta de orçamento ou até mesmo imputando responsabilidade exclusiva da União.

Contudo, tais justificativas não são suficientes para afastar sua responsabilidade, evidenciada pela extensa prova constante dos autos. A presente ACP foi ajuizada em 2012, com ampla publicidade aos dirigentes superiores do INCRA sobre os problemas dos 268 lotes do Assentamento. A CGU também



comunicou que os processos administrativos estavam disponíveis ao INCRA desde 12/2012. Apesar disso, não houve solução administrativa, o que caracteriza omissão ilegal, que reclama a intervenção do Poder Judiciário.

Isso porque a omissão do INCRA gerou graves consequências aos assentados, vivendo em péssimas condições de moradia; a pendência de conclusão da rede de água interferia em várias etapas das construções; a ausência de aplicação dos créditos de instalação impediam a regularização das habitações e, conseqüentemente, da emissão de documentos para comercialização da produção e inscrição em programas como "luz para todos", Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Cabe pontuar que a sentença que julgou procedente o pedido da ACP n. 0001592-07.2011.4.03.6004, condenando o INCRA a prover sistemas de abastecimento de água no Assentamento São Gabriel, transitou em julgado apenas em 10/2019; ano em que o INCRA efetivamente cumpriu a decisão judicial.

Como já ressaltado, o INCRA deve atuar na promoção e execução da reforma agrária e da colonização, possuindo órgãos descentralizados com as seguintes atribuições, dentre outras (Portaria INCRA n. 531/2020):

Art. 107. Às Unidades Avançadas (SR(00)UA) e às Unidades Avançadas Especiais (SR(00)UAE) compete executar, no âmbito de sua competência territorial, em caráter de subdelegação, as atividades pertinentes à Superintendência Regional respectiva.

(...) Art. 120. Ao Ouvidor, Auditor-Chefe, Corregedor-Geral, Coordenadores-Gerais, Chefe da Assessoria de Comunicação Social, Coordenador, Chefes de Divisões, Chefes das Procuradorias Regionais, Chefes de Unidades Avançadas e Chefe da Unidade Avançada Especial, incumbe:

I - dirigir, coordenar, orientar e supervisionar o controle e fiscalização da execução dos trabalhos de sua área de competência;

II - opinar sobre assuntos que dependam de decisão superior e propor as necessárias providências; e

III - submeter à aprovação do respectivo superior imediato a programação de trabalho de sua área de competência.

Parágrafo único. Aos Chefes de Serviço compete a execução das tarefas descritas neste regimento.

Considerando, portanto, a esfera de competências dos dirigentes do INCRA, que inclui ações de efetiva promoção e fiscalização da política agrícola e fundiária nos mais diversos aspectos, revela-se inegável que a omissão da autarquia no presente caso afetou gravemente os assentados do PA São Gabriel.

O conjunto probatório é uníssono quanto à conduta omissiva e culposa do INCRA, nos termos do que preceitua a teoria da responsabilidade civil por omissão do Estado, caracterizada pela desídia na aplicação, gestão e fiscalização do destino de valores altíssimos de créditos de instalação repassados ao Projeto de Assentamento São Gabriel.

Informações trazidas pelo próprio INCRA comprovam que nenhuma das famílias assinaram o contrato de crédito, modalidade aquisição de material de construção, mesmo já tendo recebido os materiais. Vê-se, portanto, que a frustração na conclusão das moradias do PA decorreu da morosidade e inoperância do INCRA no planejamento prévio, bem como negligência do dever de fiscalização das obras.

Com base no princípio do *tempus regit actum*, aplicável a legislação vigente à época dos fatos, que tratava do fluxo operacional para concessão, aplicação, fiscalização e prestação de contas do Crédito Instalação no âmbito dos Projetos de Assentamento do Programa de Reforma Agrária. O art. 7º da Norma de



Execução n. 84/2009 previa que a responsabilidade do INCRA em assegurar os recursos, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos valores. Já o art. 3º, §1º da Norma de Execução n. 79/2008, previa a responsabilidade das Superintendências Regionais do INCRA, por meio de comissões de crédito, pela aplicação, fiscalização e prestação de contas dos créditos instalação concedidos.

Logo, a superveniente modificação da atribuição administrativa do programa habitacional, a partir de 2013, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, em nada altera o lúdimo dever do INCRA de responder pelas omissões ocorridas desde a criação do Projeto no ano de 2005. Inclusive, a União pontuou que antes de o INCRA se desincumbir de suas obrigações como órgão gestor do PNRA, não há como responsabilizar o Ministério das Cidades pela ausência de liberação dos créditos para reforma dos imóveis dos assentados (Id 26946043). Ou seja, a modificação está restrita à seara administrativa e organizacional do Estado.

Em casos análogos, o E. TRF3 já analisou outras situações de violação aos direitos dos assentados no Estado de Mato Grosso do Sul:

*“(…) o pedido formulado nesta ação civil pública relaciona-se a apontadas omissões do INCRA no corresponde dever legal e institucional de fiscalizar e supervisionar política setorializada de reforma agrária, atribuição essa que não foi alterada pela Lei 13.465/2017, que apenas modificou condições de regularização fundiária então existentes. 2. Mérito: a Constituição da República prevê a existência de um plano nacional de reforma agrária (art. 188), dispondo, entre o mais, que 'Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos'. (art. 189, caput). 3. A Lei 4.505/64, por sua vez, define reforma agrária como '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'. (...) requereu-se nesta ação fosse determinado ao INCRA que efetivasse o levantamento ocupacional dos assentamentos localizados nos municípios de Água Clara, Cassilândia, Costa Rica, Bataguassu, Brasilândia, Chapadão do Sul, Inocência, Aparecida do Taboado, Paranaíba, Santa Rita do Pardo, Selvíria e Três Lagoas, bem como a retomada dos lotes ocupados irregularmente, o que integralmente atendido pela r. sentença. (...) 10. Com efeito, o órgão regional sul-matogrossense sequer encaminhou relatório de gestão ao órgão central da Autarquia, o que, segundo admitido pelo próprio escritório central, impediu que se efetuasse fiscalização acerca da regularidade dos trabalhos de supervisão nos lotes de assentamento descritos na inicial. 11. Ficou comprovado, mais, que o escritório regional do INCRA não formalizou qualquer pedido de auxílio material ao órgão central, ainda que, em respostas anteriores a ofícios e pedidos de esclarecimentos do MPF, se tenha mencionado a possibilidade de adição orçamentária destinada às fiscalizações que poderiam beneficiar aquela região. 12. Verifica-se dos autos, ainda, que a Autarquia, mesmo comprometida desde a decisão liminar, deixou de efetuar, com mínima eficiência, a identificação e o levantamento da população envolvida nos assentamentos, o que, de antemão, vem impedindo propriamente a execução das providências regulatórias descritas na IN 47/2008. 13. Logo, como bem ressaltado na r. sentença, 'não há justificativa plausível para amparar a postura omissa e contraditória da Superintendência Regional do INCRA no Mato Grosso do Sul, no tocante à ausência de implementação concreta dos comandos normativos exarados pelo ilustre Presidente do INCRA, quando da edição da IN 47/2008'. 14. **A bem ver, o INCRA jamais negou o cenário de desordem instaurado nos desdobramentos fundiários da região em tela, mas sim, sempre insistiu na impossibilidade de interferência do Ministério Público e do Poder Judiciário sobre os critérios de atuação até então adotados, invocando, além do princípio constitucional da independência e separação dos poderes, também a aplicação da teoria da reserva do possível. 15. Ocorre que, contrariamente ao alegado pela Autarquia, a pretensão ministerial, acolhida pela r. sentença, não visa interferir na correspondente atuação discricionária de definição de metas em políticas públicas, mas sim, tem por objetivo a correção de atividade ilegal, consistente em injustificável omissão no cumprimento relacionado a obrigações impostas na Constituição Federal, em lei e, no caso, especificadas em instrumento normativo editado pelo próprio INCRA. 16. Salienta-se o entendimento consolidado no E. Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, verificada omissão do dever do Poder Público de implementar políticas públicas estabelecidas no próprio texto constitucional, é legítima a intervenção do Poder Judiciário, como instituição de garantia dos direitos fundamentais. Jurisprudência. 17. E consoante definido pelo E. STF, 'a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do***



cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (...) 20. Apelação do INCRA desprovida". (TRF3 - Sexta Turma, Apelação Cível 0001360-95.2011.4.03.6003, j. 18/03/2021).

"A demanda originária deste agravo de instrumento é uma ação civil pública intentada pelo Ministério Público Federal contra o INCRA e a União. O ajuizamento objetiva, em suma, a imposição de diversas obrigações de fazer e não fazer voltadas a obter o exato cumprimento das determinações legais e regulamentares relativas ao Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, posto que os demandados criaram novos assentamentos em 'ritmo incompatível' e procederam à má gestão daqueles já existentes. Destacado que houve inúmeras tentativas frustradas de composição extrajudicial e que o INCRA é recalcitrante quanto ao cumprimento das determinações do TCU, CGU e do próprio Poder Judiciário. (...) A questão ambiental está diretamente atrelada à dignidade da pessoa humana, na medida em que não há existência digna sem a configuração de um ambiente saudável para viver. O meio ambiente ecologicamente equilibrado compõe os direitos fundamentais assegurados por nossa Lei Maior e também pelos tratados internacionais ratificados pelo país, a exemplo da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de 1972, da qual se destacam os itens 17 e 19. A interpretação lógica e sistemática de nosso ordenamento não deixa dúvida, portanto, de que tal direito integra o núcleo do intitulado mínimo existencial. (...) A situação sub judice revela indícios de má gestão dos interesses públicos, derivada da inadequada utilização - e também não uso - dos instrumentos apropriados para efetivação da reforma agrária, como a não observância da exploração sustentável das áreas de assentamento, não primada a preservação ambiental em harmonia com o desenvolvimento econômico e social. (...) Tampouco estão configuradas a usurpação de função típica legislativa, afronta à separação de poderes ou indevida interferência do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário na discricionariedade administrativa quanto à formulação e execução de políticas públicas. A ação civil pública intentada almeja justamente sejam cumpridos os deveres legalmente preceituados e impostos aos litisconsortes passivos, cada um na medida de sua responsabilidade. Agravo de instrumento desprovido e agravo interno prejudicado. (TRF3 - Quarta Turma, Agravo de Instrumento 0018957-68.2016.4.03.0000, e-DJF3 Judicial 1 DATA:19/04/2018)

"(...)3. Necessário mencionar que se trata de ação civil pública ajuizada pelo 'parquet' em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL, a fim de obrigar os réus a exigir e realizar estudos de impacto ambiental nos Projetos de Assentamentos Taquaral, Tamarineiro I, Tamarineiro II, Paiolzinho, Urucum, Mato Grande e São Gabriel (Corumbá/MS) e 72 (Ladário/MS), bem como exigir e promover o licenciamento ambiental dos referidos projetos como um empreendimento único. (...) 7. No caso em tela, o Ministério Público Federal aduz que, entre os anos de 2006 e 2013, foram realizadas diversas diligências pelo Ministério Público Federal em Corumbá com o intuito de impelirem o INCRA e o IMASUL a promoverem o licenciamento ambiental dos Projetos de Assentamento Rural existentes nos municípios de Corumbá e Ladário, com gastos de expressivos recursos públicos na promoção de medidas pertinentes, tais como georreferenciamentos e levantamento de informações para estudos ambientais. (...) 11. Cabe destacar a importância do licenciamento ambiental para avaliar a compatibilidade do projeto de assentamento com unidades de conservação e sua zona de amortecimento, assim como as áreas de relevante interesse para conservação do meio ambiente, permitindo ampla participação de todos os interessados. (...) 19. Embargos de declaração rejeitados. (TRF3 - 3ª Turma, Apelação Cível 5000176-69.2018.4.03.6004 Intimação via sistema DATA: 27/04/2021).

Por todas as razões acima expendidas, cumpre ao INCRA assegurar aos assentados infraestrutura básica dos lotes de reforma agrária, imprescindível à sobrevivência e ao desenvolvimento de atividade produtiva, o que não ocorreu no caso.

3. DISPOSITIVO



Ante o exposto, **julgo procedentes os pedidos**, nos termos do art. 487, inciso I do CPC, para condenar o INCRA à obrigação de fazer consistente na realização de reforma das moradias já existentes e de construção das moradias ainda não implementadas no Projeto de Assentamento São Gabriel, em Corumbá/MS, devendo acompanhar e fiscalizar todas as etapas até conclusão dos trabalhos.

Com fulcro nos artigos 11 e 12 da LACP c/c artigos 311, IV e 536 do CPC, **concedo a tutela da evidência** para determinar ao INCRA que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, Projeto de Recuperação do PA acompanhado de cronograma de execução das obras. Deverá, ainda, encaminhar ao Executivo pedido de dotação orçamentária suficiente para cumprir a decisão judicial e executar as obras.

Oficie-se à CGU informando sobre a presente sentença.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios (art. 18 da Lei n. 7.347/85).

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Corumbá/MS, datado e assinado eletronicamente.

Felipe Bittencourt Potrich

Juiz Federal

