Inquérito Civil Público nº 1.30.017.000070/2015-89

RECOMENDAÇÃO Nº 05/2018
3º OFÍCIO PRM/SJM

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a atribuição do Ministério Público Federal para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuando na defesa dos direitos difusos e coletivos, na defesa judicial e extrajudicial dos cidadãos, nos termos do art. 5º, III, "b" e "e", art. 6º, VII,"c", da Lei Complementar nº 75/93 e dos arts. 127 e 129 da CF/88;

CONSIDERANDO as atribuições do 3º Ofício da PRM São João de Meriti;

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, compete ao Ministério Público "expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis";

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 1º da Lei n.º 5.954/1973, os imóveis remanescentes de Núcleos de Colonização ou de Projetos de Reforma Agrária, que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana, poderão ser doados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; I - À União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios ou entidades da Administração Indireta, para utilização em seus serviços; II - As cooperativas, entidades educacionais, assistenciais e hospitalares, para fins declarados de utilidade pública;

CONSIDERANDO que, segundo o art. 2º da referida lei, os imóveis e suas acessões reverterão de pleno direito, ao patrimônio do INCRA, independente de notificação ou indenização, se não forem utilizados na finalidade e dentro do prazo prescrito para a doação, salvo no caso da União.

CONSIDERANDO que, nos casos de perda de vocação agrícola do projeto de assentamento, que passa a ter características urbanas, a Superintendência Regional deverá promover a transferência dessas áreas ao Município, a fim de que o mesmo promova a regularização da situação dos ocupantes, segundo as normas de expansão urbana e legislação vigentes. (Art. 45 da Instrução Normativa do INCRA n.º 30/2006, fls. 502 do IC);

CONSIDERANDO que, com base no o art. 8º–A da Lei 6739/1979, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei n.º 6015/1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de

terras públicas;

CONSIDERANDO que o art. 214 da Lei 6.015/1973 preceitua que as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta;

CONSIDERANDO que a Administração Pública é regida pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e da indisponibilidade, pela Administração, do interesse público, dos quais decorrem os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, os quais devem reger a gestão dos imóveis de propriedade do INCRA;

CONSIDERANDO que a alienação de bens imóveis da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, sendo dispensada a licitação nos casos de doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, I da Lei n.º 8666/1993);

CONSIDERANDO que a permuta de imóvel da Administração somente pode ser realizada por outro imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e de localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art. 17, I, "c" e art. 24, X da Lei n.º 8666/19993);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 21 da Lei n.º 13.001/2014, O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA está autorizado a proceder à alienação de bens imóveis de sua propriedade considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais, cabendo a consulta à SPU (§ 1º)

CONSIDERANDO que, conforme o art. 22 da Lei n.º 13.001/2014, "Art. 22. Fica o Incra autorizado a doar aos Estados, aos Municípios ou ao Distrito Federal, para a utilização de seus serviços ou para atividades reconhecidas como de interesse público, observado, no que couber, o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, áreas remanescentes de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária: I - que tenham sido incorporadas à zona urbana; ou II - que tenham sido destinadas à implantação de infraestrutura de interesse público ou social. Parágrafo único. Na hipótese do inciso II, os assentados no projeto de assentamento serão previamente consultados sobre a doação.";

CONSIDERANDO que tais procedimentos de transferência devem estar alinhados com outros princípios constitucionais, notadamente o da função socioambiental da propriedade e o respeito a direitos fundamentais como o de moradia, saúde e educação, além de estar alinhado a políticas públicas que tratem a segurança pública sob uma perspectiva cidadã;

CONSIDERANDO que o INCRA detém a propriedade de inúmeros imóveis na baixada fluminense, notadamente na área denominada antigo Núcleo Colonial São Bento, localizado parte no município de Duque de Caxias e parte no município de Belford Roxo, no qual há 13 áreas remanescentes Disponíveis para Urbanização (DU), além dos lotes FUNABEM (doado para Feuduc), Campo da Bomba (doado para o estado do Rio de Janeiro) e Área Triangular (objeto de ação de reintegração de posse), registrado no Cartório de Imóveis do 1º Ofício de Duque de Caxias, no Livro 3-AC, fls. 151, sob o n.º 25.198 (fls. 530);

CONSIDERANDO a tramitação dos Inquéritos Civis Públicos n.º 1.30.017.000191/2009-82, 1.30.017.000070/2015-89 e 1.30.017.001171/2014-96 no MPF da Baixada Fluminense que noticiam a grilagem de terras públicas do INCRA na região do Núcleo Colonial São Bento;

CONSIDERANDO que há fortes indícios de que a grilagem está associada à prática de crimes ambientais e à ação de grupos criminosos organizados que atuam na região;

CONSIDERANDO que os entes federativos têm se omitido, sem exceção, em realizar ações cooperativas para o enfrentamento dessa realidade, o que favorece um cenário de avanço sobre tais áreas;

CONSIDERANDO que a omissão do Município de Duque de Caxias é a mais flagrante, uma vez que este tem concorrido, comissiva e omissivamente, para a prática de ilícitos ambientais;

CONSIDERANDO a tramitação de inúmeros inquéritos policiais para apurar o crime de invasão de terra pública do INCRA, muitas vezes associados à prática de crimes ambientais, como a extração de areia, a exploração de lixões e a prática de desmatamento;

CONSIDERANDO a tramitação de inúmeras ações possessórias na Justiça Federal e também na Justiça Estadual do Rio de Janeiro, versando sobre imóveis de propriedade do INCRA na região do São Bento;

CONSIDERANDO a necessidade de fazer cessar a grilagem de terras públicas de propriedade do INCRA na baixada fluminense, notadamente, na região do Núcleo Colonial de São Bento, as quais não podem ser apropriadas, de forma ilegal, por interesses privados;

CONSIDERANDO que o combate à grilagem paassa por um compromisso efetivo dos entes e órgãos por critérios e diretrizes socioambientais de ocupação da área;

CONSIDERANDO que a questão não diz respeito a aspectos relacionados à questão patrimonial e que não pode prescindir da liderança da União e de órgãos e entes federais;

CONSIDERANDO as providências adotadas pela Procuradoria Federal do INCRA junto aos Cartórios de Imóveis e Poder Judiciário, para a decretação da nulidade dos registros imobiliários ilegais, realizados por terceiros, em face de imóveis de propriedade do INCRA, com o cancelamento das matrículas dos imóveis e averbações, com a remessa para a

Justiça Federal dos feitos que tramitam, indevidamente, na Justiça Estadual;

CONSIDERANDO a postura do Município de Duque de Caxias, que tem atuado para minar políticas socioambientais na região, como ocorreu no Projeto Iguaçu, objeto de apuração do Inquérito Civil nº 1.30.010.000063/2011-53 e do Inquérito Civil Público nº1.30.017.000191/2009-82, além de ter sido objeto da Recomendação nº 01/2018, deste 3º Ofício;

CONSIDERANDO que a referida omissão, aliada à especulação imobiliária incidente sobre a área, tem ampliado significativamente a grilagem de terras públicas do INCRA na baixada fluminense, em detrimento da utilização dos referidos imóveis em finalidades de interesse público, como políticas habitacionais, regularização fundiária, construção de equipamentos públicos, como praças, parques, unidades de conservação etc;

CONSIDERANDO que a referida omissão pode caracterizar improbidade administrativa, por causar enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, bem como crimes contra a Administração;

CONSIDERANDO que também os bens públicos tem uma função social, caracterizada pela efetiva utilização desses bens para o cumprimento dos fins do Estado e também como meio para concretização dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO que a região do São Bento constitui Área de Proteção Ambiental Municipal (APA de São Bento), conforme Decreto Municipal de Duque de Caxias n.º 3020/1997, apresentando características ecológicas, históricas, arqueológicas e culturais, constituindo-se em um dos últimos remanescentes da Mata Atlântica próxima ao centro urbano do Município, servindo de barreira natural para a poluição atmosférica;

CONSIDERANDO que se encontra inserido na área o Mosteiro de São Bento e conjunto arquitetônico adjacente, tombado pelo IPHAN em 10/07/1957 (fls. 1330 e 643), além

de inúmeros sítios arqueológicos, já registrados junto ao IPHAN, a exemplo do Sambaqui do São Bento (fls. 1110-1122);

CONSIDERANDO que na referida área foi criado, ainda, o Museu Vivo Municipal, ou Museu de Percurso, através das Leis Municipais n.º 2224 e 2225, que tombaram como patrimônio histórico cultural, no âmbito do município de Duque de Caxias, grande parte da região do São Bento, também inserida na APA São Bento, incluindo o Morro da Escadaria, o bairro Novo São Bento, o Casarão do Centro Pan-Americano de Febre Aftosa, a Escola Nísea Vilela, o Sambaqui e um prédio existente nas dependências da FEUDUC (fls. 41 a 64 do IC 095/2012-30);

CONSIDERANDO que na região do São Bento há diversas ocupações consolidadas, cujos ocupantes são representados pelas Associações de Moradores Jardim Cristo Rei, Parque da Liberdade, Parque Esperança, Defesa do São Bento, Novo São Bento e Antigo Guedes (esta última sem associação constituída), sobre as quais tramitam processos de regularização fundiária junto ao ITERJ, fls. 900 do IC, acompanhados pelo MPF através do Inquérito Civil n.º 1.30.017.001187/2013-18 e apensos;

CONSIDERANDO o teor da **RECOMENDAÇÃO MPF nº 06/2016**, expedida neste inquérito, que contém uma série de recomendações ao INCRA, tais como: a) levantamento cartorário dos imóveis titulados pelo INCRA na região do antigo Núcleo Colonial São Bento; b) declaração de nulidade dos registros imobiliários ilegais realizados por terceiros e cancelamento das matrículas e averbações realizadas; c) reversão ao patrimônio do INCRA dos imóveis doados a terceiros que não forem utilizados na finalidade e/ou dentro do prazo prescrito para a doação/cessão, nos termos do art. 2º da Lei 5954/1973; d) A constituição de comissão permanente, para a realização de diagnóstico / levantamento das terras de propriedade do INCRA na região do Núcleo Colonial São Bento disponíveis para urbanização; e) A apresentação de planejamento quanto à destinação/utilização dos imóveis localizados na região do Núcleo Colonial São Bento, disponíveis para urbanização, de acordo com as peculiaridades de cada área, com a identificação dos requerimentos formulados no INCRA para a cessão/doação das áreas.

com a submissão dos requerimentos à Procuradoria Federal para parecer; f) possibilidade de transferência de áreas ao Município de Duque de Caxias; g) A submissão de todos os processos administrativos de doação/cessão/venda/permuta de imóveis de propriedade do INCRA a terceiros à apreciação da Procuradoria Federal do INCRA; h) A submissão de todos os processos de licitação (antes de sua deflagração), convênios e contratos administrativos, aditivos contratuais, dispensas, inexigibilidades à apreciação da Procuradoria Federal do INCRA, cujo parecer jurídico deve ser observado; i) o encaminhamento à Procuradoria Federal do INCRA de todos os subsídios técnicos solicitados pelo referido órgão, em tempo razoável, para a adoção das medidas para a defesa judicial e extrajudicial dos imóveis de propriedade do INCRA; j) A apresentação de um planejamento para a proteção das terras do INCRA localizadas no Núcleo Colonial São Bento da invasão de terceiros, incluindo a adoção das medidas previstas nos itens anteriores, dentre outras;

CONSIDERANDO que o processo de transferência de áreas para o Município de Duque de Caxias está em curso, conforme se depreende de informações apresentadas em reunião realizada nesta Procuradoria pelo então Coordenador de Desenvolvimento do INCRA no Estado do Rio de Janeiro em 24 de abril de 2018;

CONSIDERANDO que foi realizado pedido de 13 DUs para o Município de Duque de Caxias em dezembro de 2017, com pleito de doação com encargo;

CONSIDERANDO que houve pleito de doação com encargo, mas não existe projeto de contrapartida, e, se existe, ele é desconhecido;

CONSIDERANDO que o projeto de contrapartida deve contemplar questões socioambientais e o atendimento de toda a problemática acima referida, sob pena de representar uma chancela de ações de grilagem e outras ações ilícitas;

CONSIDERANDO que o INCRA fez menção, em mensagem eletrônica de Newson Monteiro, à utilização da Recomendação nº 06/2016 como forma de justificar a

transferência de imóveis ao Município de Duque de Caxias;

CONSIDERANDO, no entanto, que o Município de Duque de Caxias vem se apresentando como um notório violador de normas ambientais e de destinação socioambiental a imóveis, como se depreende, por exemplo, dos seguintes casos: Ação Civil Pública nº 2007.51.10.003863-7; Inquérito Civil Público nº 1.30.010.000063/2011-53; Inquérito Civil Público nº1.30.017.000191/2009-82; Inquérito Civil Público nº1.30.017.001299/2014-50; Inquérito Civil Público nº 1.30.017.000163/2005-31; Inquérito Civil Público nº 1.30.017.000430/2012-08;

CONSIDERANDO que, nas 13 áreas disponíveis para a urbanização, sequer apresentado um projeto claro para a área, que contemple aspectos ambientais, socioambientais e políticas de reassentamento;

CONSIDERANDO que há, ainda, uma completa falta de diálogo com a sociedade local sobre os rumos de projetos existentes, bem como acerca das possíveis destinações;

CONSIDERANDO que existe, em algumas situações, inércia quanto a procedimentos com o fim de reverter situações que estavam em trâmite, como se dá no caso da Ocupação Solano Trindade, cuja transferência para a União estava em curso e ainda não prosseguiu, com risco de haver a legitimação de atos ilícitos e grilagens na área;

CONSIDERANDO que a Presidência da República decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018);

CONSIDERANDO que atualmente a discussão sobre a segurança pública demanda não apenas a intervenção direta, mas uma postura dos entes que não chancelem práticas ilegais que se destinam justamente a fortalecer e aumentar os territórios de certos grupos criminosos;

CONSIDERANDO que tramita na presente Procuradoria da República o Inquérito Civil nº 1.30.017.000125/2018-01, que acompanha na Baixada Fluminense os desdobramentos da intervenção decretada no Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que a Recomendação nº 06/2016 merece, especialmente quanto ao item *g*, ser revista, ao menos enquanto perdurar a situação atual de descumprimento de normas socioambientais por parte do Município de Duque de Caxias,

RESOLVE RECOMENDAR AO PRESIDENTE DO INCRA E AO SUPERINTENDENTE DO INCRA NO RIO DE JANEIRO QUE:

I – SUSPENDAM imediatamente qualquer tratativa de transferência de imóveis ao Município de Duque de Caxias, tendo em vista a falta de compromisso socioambiental daquele Município e o contexto de clara relação entre a grilagem e os problemas de segurança pública vivenciados no Estado do Rio de Janeiro;

II – REMETAM à Procuradoria Federal Especializada todos os casos em trâmite para a elaboração de um diálogo permanente com o Ministério Público Federal, a sociedade civil e outros órgãos e entes acerca do cumprimento da Recomendação nº 06/2016;

III – PRESTEM INFORMAÇÕES DETALHADAS e periódicas sobre as medidas adotadas para o cumprimento da Recomendação nº 06/2016, não apenas ao MPF, mas também à sociedade civil, mediante reuniões e audiências públicas, notadamente destinadas às populações que demandam regularização fundiária na região;

IV – SUBMETAM as áreas objeto de 13 DUs a planejamento de regularidade socioambiental e contrapartida adequada à atuação preventiva e efetiva quanto a grupos criminosos organizados que atuam na região.

Fixa-se o **prazo de 30 (trinta) dias** para que os destinatários se manifestem quanto ao acatamento dos termos da presente recomendação, encaminhando comprovação de seu cronograma de cumprimento.

Encaminhe-se a presente ao Superintendente do INCRA/RJ e ao Presidente do INCRA. Encaminhe-se cópia ao Gabinete da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, à Procuradoria Federal Especializada do INCRA no Rio de Janeiro, ao Secretário de Patrimônio da União, ao Superintendente da SPU no Rio de Janeiro e ao Presidente do ITERJ. Encaminhe-se cópia aos membros do fórum sociambiental de regularização fundiária do MPF.

Junte-se cópia desta ao IC nº 1.30.017.000125/2018-01.

São João de Meriti, 18 de julho de 2018.

Julio José Araujo Junior
Procurador da República