PRM-SJA-RJ-00012577/2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI

RECOMENDAÇÃO N° 06/2016/MPF/PRM/SJM/GAB/LFPLG

Objeto: Adoção de providências pela Superintendência Regional do INCRA para a proteção e defesa dos imóveis de sua propriedade, localizados na região do antigo Núcleo Colonial São Bento, no município de Duque de Caxias, frente às reiteradas denúncias de invasões e de grilagem, por particulares. Prejuízos graves ao patrimônio da União e do INCRA.

Ref.: Inquérito Civil nº 1.30.017.000070/2015-89

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, representado pelos Procuradores da República signatários, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, e

CONSIDERANDO que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis são objetivos institucionais do Ministério Público, estabelecidos no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal;

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, a teor do Decreto n.º 5954/1973, art. 1º **"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, **"Salvo no caso da União, os**

imóveis e suas acessões, a que se refere esta Lei, 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."

CONSIDERANDO que, "Quando o projeto de assentamento, no todo ou em parte, houver perdido a vocação agrícola e apresentar características urbanas, a Superintendência Regional promoverá 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, a teor do 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 6015/1973 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 são consectários 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 8666/19993);

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, a teor do art. 21 da Lei n.º 13001/2014, "Fica o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA autorizado a proceder à alienação de bens imóveis de sua propriedade considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.

§ 1º A Secretaria do Patrimônio da União - SPU será consultada, previamente, sobre o interesse ou a conveniência da utilização por órgão ou entidade federal dos imóveis a serem alienados. § 2º A relação dos imóveis a serem alienados deverá constar obrigatoriamente dos anexos de informações da lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de nulidade da alienação. § 3º Na alienação a que se refere este artigo, será observado, no que couber, o disposto nos arts. 23 e 24 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os valores auferidos com a alienação deverão ser destinados ao assentamento de famílias no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária".

CONSIDERANDO que, conforme o art. 22 da Lei n.º 13001/2014, "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 consoante o disposto no art. 149. da Lei n.º 13242/2015, " Para cumprimento do disposto no § 2º do art. 21 da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA divulgará na internet a relação dos imóveis a serem alienados, no prazo de trinta dias após a publicação desta Lei."

CONSIDERANDO que, consoante o Art. 23 da Lei n.º 9636/1998, "A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade."

CONSIDERANDO que, conforme art. 24 da Lei n.º 9636/1998, "A venda de bens imóveis da União será feita mediante concorrência ou leilão público";

CONSIDERANDO que não há razões para a livre disposição pelo INCRA dos imóveis de propriedade da autarquia, sem a prévia submissão ao processo licitatório previsto pelo art. 17 da Lei n.º 8666/1993, em que se garante a observância do princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

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 191/2009-82, 70/2015-89 e 1171/2014- no MPF em São João de Meriti que noticiam a grilagem de terras públicas do INCRA na região do Núcleo Colonial São Bento;

CONSIDERANDO a tramitação de inúmeros inquéritos policiais para apurar o crime de invasão de terra pública do INCRA;

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 as providências já 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 omissão reiterada do INCRA na adoção de providências para a proteção dos imóveis de sua propriedade, localizados no antigo Núcleo Colonial São Bento;

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 "não se pode admitir a ociosidade dos bens públicos,

mesmo dominicais. O Estado deve aplicar todos os seus recursos móveis e imóveis para promover o desenvolvimento, incentivar a atividade econômica e assegurar a obtenção de recursos para implantar e desenvolver um amplo conjunto de atividades necessárias ao bem -estar da comunidade. Portanto, pode-se aludir a uma espécie de função social dos bens públicos , similar àquele que se reconhece relativamente ao patrimônio privado. A função social dos bens públicos é incompatível com a sua ociosidade e implica a sua natureza instrumental para a realização dos fins impostos ao Estado"[1]

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 encontra-se 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 a inexistência de um planejamento por parte do INCRA quanto à destinação das terras da autarquia na região do São Bento e de planos para a proteção dessas terras de invasão por parte de terceiros;

CONSIDERANDO que em 04 de agosto de 1999 foi firmado Contrato de Concessão de Direito Real de Uso entre a Prefeitura de Duque de Caxias e o INCRA, para cessão à Prefeitura de áreas urbanas remanescentes do extinto Núcleo Colonial São Bento, com prazo de cinco anos, que se encerrou no ano de 2004, com o retorno do imóvel ao INCRA (fls. 277);

In: Marçal Justen Filho, Curso de Direito Administrativo, 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p 1192.

CONSIDERANDO que à época, a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias apresentou Plano de Utilização das Terras do INCRA no Núcleo Colonial São Bento, datado do ano de 2002, fls. 436-446, com a destinação dos lotes para inúmeras finalidades, como regularização fundiária da ocupação, criação de parques, implantação de equipamentos públicos etc;

CONSIDERANDO a existência de requerimento formulado pelo CRPH (Centro de Referência Patrimonial e Histórico de Duque de Caxias), ao INCRA, para cessão de áreas do Núcleo Colonial São Bento para instalação de Museu da Cidade, Armazém Cultural e Parque Ambiental (fls. 747);

CONSIDERANDO que a prefeitura municipal de Duque de Caxias, através da Defesa Civil Municipal e de outras secretarias, tem realizado operações conjuntas com a finalidade de evitar invasões da APA São Bento, localizada no antigo Núcleo Colonial São Bento, observando-se a omissão do INCRA na participação efetiva nessas operações;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, através dos Procuradores da República signatários, **RECOMENDA** ao Superintendente Regional do INCRA no estado do Rio de Janeiro:

a) O levantamento cartorário dos imóveis titulados pelo INCRA na região do antigo Núcleo Colonial São Bento, **inclusive de todos os desmembramentos, cessões e alienações em favor de terceiros** (inclusive contando com o apoio do oficial do Cartório de Imóveis do 1º Ofício de Duque de Caxias), com a identificação dos atos legais e do processo administrativo que motivou cada um destes atos administrativos, consolidando todos os dados sistematizados em uma tabela para conhecimento do MPF, com cópia dos pareceres jurídicos/técnicos, que fundamentaram o ato, bem como dos títulos de doação, cessão, concessão de uso ou escritura de compra e venda, registrados no Livro Fundiário da Superintendência;

b) Com fulcro nas informações obtidas nos termos da alínea anterior, proceder à nulidade dos registros imobiliários ilegais realizados por terceiros e cancelamento das matrículas e averbações realizadas;

c) Com fulcro nas informações obtidas nos termos da alínea "a", proceder à 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, ou seja, sem vocação agrícola e disponíveis para utilização por terceiros, com o georreferenciamento das áreas e a realização de vistoria in loco em cada uma delas, a fim de constatar eventual invasão por terceiros. Em caso de invasão, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, através da Procuradoria Regional do INCRA;

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) Ao elaborar o planejamento para destinação/utilização das terras do INCRA na região do São Bento, nos termos da alínea anterior,devem ser observados os seguintes aspectos:

f.1 – Verificação das áreas do antigo Núcleo Colonial São Bento inseridas no interior da APA São Bento e também em área de patrimônio tombado pelo IPHAN, pelo estado ou Município de Duque de Caxias, ou ainda, com sítios arqueológicos, a exemplo de sambaquis. A destinação a ser dada não pode colidir com as restrições decorrentes de se tratar de unidade de conservação municipal ou área tombada pelo IPHAN ou pelo Estado ou Município;

f.2 – Verificação de áreas com ocupações humanas, nas quais seja possível a regularização fundiária;

f.3- zoneamento do Plano Diretor do Município de Duque de Caxias;

g) Nas áreas em que é possível a regularização fundiária, a exemplo das Comunidades Associação de Moradores da Defesa do São Bento, Comunidade Novo São Bento, Comunidade Parque Esperança e Parque Liberdade, nas quais já há processos administrativos instaurados perante o ITERJ, transferir as referidas áreas ao Município de Duque de Caxias, a fim de se proceder à regularização fundiária, a teor da IN n.º 30/2006 do INCRA, art. 45;

h) 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, com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais e dos princípios que regem a Administração Pública para a prática dos referidos atos administrativos, dentre os quais, publicidade, moralidade, motivação da decisão administrativa, com a explicitação das razões de decidir;

i) 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;

j) 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, em especial, para as áreas ocupadas pelas empresas PATRUS TRANSPORTES E OUTROS, FEIRÃO DAS MALHAS E OUTROS e EMPRESA 2 ALIANÇAS E OUTROS, bem como PARA QUALQUER OUTRO CASO QUE VENHA A SER SOLICITADO PELA PFE-INCRA;

k) Assegurar à Procuradoria Federal do INCRA condições adequadas de trabalho, a exemplo de servidores de apoio, equipamentos, materiais, dentre outros, com vistas a se assegurar a defesa judicial e extrajudicial da autarquia;

l) 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;

m) Proceder ao cadastro de todos os imóveis de propriedade do INCRA no Estado do Rio de Janeiro no sistema Certifica WEB, reduzindo a grilagem de terras públicas no estado;

n) a divulgação de lista de imóveis passíveis de alienação no estado do Rio de Janeiro conforme art. 149. da Lei n.º 13242/2015;

o) A designação de comissão de servidores do INCRA, com a finalidade de participação das ações conjuntas coordenadas pela Defesa Civil Municipal de Duque de Caxias, no interior da APA São Bento em área de propriedade do INCRA, com a finalidade de coibir construções, ocupações e aterros ilegais, com a adoção das medidas cabíveis;

Ao Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Duque de Caxias:

a) que se abstenha de realizar registro de desmembramentos e de alienações referentes a imóveis de propriedade do INCRA na região do Núcleo Colonial São Bento ou em qualquer outra localidade, sem a comprovação de título hábil a transferir a propriedade, devidamente assinado pela Superintendência do INCRA;

b) Adote as providências cabíveis para a retificação dos registros públicos de imóveis de propriedade do INCRA em nome de terceiros, oriundos de desmembramentos/cessões doações ilegais, nos termos da alínea "a" desta Recomendação.

Para tanto, o MPF confere aos destinatários o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar sobre o cumprimento da presente Recomendação, sendo designada reunião a ser realizada na sede do Ministério Público Federal em São João de Meriti, para o dia 19 de dezembro de 2016, com a finalidade de tratar do cumprimento da presente Recomendação, na qual devem os recomendados indicar as providências a serem adotadas para o seu cumprimento, apresentando relatório circunstanciado das providências adotadas. Será também posteriormente realizada reunião com o ITERJ, INEA, Prefeitura de Duque de Caxias e INCRA, com a finalidade de tratar da cessão pelo INCRA ao Município das áreas passíveis de regularização fundiária, cujos processos tramitam atualmente no ITERJ, com a necessária manifestação do INEA (frente a riscos de inundação que justifique a remoção dos moradores).

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: A presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências recomendadas, e poderá implicar a adoção de todas as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em virtude da omissão das autoridades competentes.

Comunique-se à 1ª, 4ª e 5ª Câmara de Coordenação e Revisão acerca dos termos da presente Recomendação.

Encaminhe-se cópia do presente à Polícia Federal em Nova Iguaçu, dando ciência desta ao

Delegado da Polícia Federal em Nova Iguaçu, com atuação no caso e também à Corregedoria de Justiça do Rio de Janeiro, para adoção das providências que entender cabíveis em face do Cartório do 1 Ofício de Duque de Caxias. Encaminhe-se cópia do presente à Presidência do INCRA, para ciência e acompanhamento do cumprimento da presente Recomendação pela Superintendência do INCRA no estado do Rio de Janeiro.

São João de Meriti/RJ, 23 de novembro de 2016.

LUCIANA FERNANDES PORTAL LIMA GADELHA
PROCURADORA DA REPÚBLICA

LUDMILA FERNANDES DA SILVA RIBEIRO
PROCURADORA DA REPÚBLICA

CAROLINA BONFADINI DE SÁ
PROCURADORA DA REPÚBLICA