



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República

A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de acórdão proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, nos autos TC 000.517/2016-0, por entender que ele encerra violação aos artigos 1º, III; 3º, I, III e IV; 5º, LV e § 2º; 6º, *caput*; 187; 188; e 189, todos da Constituição da República

#### I – DOS FATOS

O acórdão ora impugnado teve origem em representação apresentada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, que apontava indícios de irregularidades relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

Para chegar a essa conclusão, a SecexAmbiental realizou cruzamentos de dados entre o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e bases de origem pública, tais como Receita Federal, Renavam, Tribunal Superior Eleitoral, Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR),

Sistema de Controle de Óbitos (Sisibi), Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (Cagede), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), Relação Anual de Informações do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (RAIS), beneficiários de auxílio reclusão, dentre outros.

O TCU, em face dos indícios apresentados, deliberou por determinar ao INCRA, em cautelar *inaudita altera pars*, que, até julgamento do mérito, suspendesse: (i) os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; (ii) os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados; (iii) os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade; (iv) a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade; (v) o acesso, em caso de suspeita de irregularidades, a outros benefícios e políticas públicas concedidas em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros.

Autorizou todavia o INCRA, em caráter excepcional, “a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas (...)”.

A decisão, como visto, paralisou, por tempo indeterminado, a política da reforma agrária e impediu que 578 mil beneficiários, com suspeitas de irregularidade, acessassem políticas públicas indispensáveis ao exercício de direitos fundamentais. Isso sem que previamente lhes fosse dada a oportunidade de se defenderem.

Convém reforçar que as conclusões preliminares que deram suporte ao acórdão do TCU provêm, apenas e tão somente, de cruzamentos de dados, sem trabalho de campo e sem interlocução prévia com quaisquer dos supostos beneficiários irregulares. Trata-se, de resto, de meros “indícios de irregularidade”, contestados, em sua grande maioria, pelo próprio INCRA, que critica a metodologia utilizada e, especialmente, a interpretação que foi conferida à legislação de regência da reforma agrária.

Há duas teses a serem defendidas na presente representação. Uma, que a reforma agrária, inspirada nos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade; nos propósitos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária; de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais; de promoção do bem de todos; e no direito fundamental à moradia, não pode ter o seu curso obstado. As irregularidades devem ser apuradas, mas sem descontinuidade da política. A outra diz respeito à ofensa ao devido processo legal e ao direito à ampla defesa, quando os beneficiários da reforma agrária apontados como possivelmente irregulares se viram impedidos de acessar recursos indispensáveis ao exercício de direitos, muitos de natureza fundamental.

## II – DO CABIMENTO DA ADPF

Nos termos da Lei 9.882/99, da doutrina especializada e da jurisprudência firmada em torno do tema, convivem três modalidades de ADPF: (a) autônoma, para questionar ato material do Poder Público, conforme a figura

do *caput* do artigo 1º; (b) autônoma, para questionar ato normativo do Poder Público, nos termos do *caput* e do parágrafo único, inciso I, do artigo 1º, especialmente quando for incabível a ação direta de inconstitucionalidade (atos municipais e pré-constitucionais); e (c) incidental a uma outra ação, para decisão sobre ato normativo, com fundamento no parágrafo único, I, do artigo 1º c/c inciso V do artigo 3º e § 1º do artigo 6º.

O ato ora atacado configura a primeira modalidade.

Outro requisito próprio da ADPF é o seu caráter de subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99), ou seja, a sua utilização só se dá quando não houver outro meio eficaz para decidir a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata. A jurisprudência do STF caminha no sentido de que a subsidiariedade há de ser avaliada à vista dos demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional (ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016). Nessa hipótese, o requisito é de fácil aferição, na medida em que o ato impugnado não tem natureza normativa, o que impede seja ele objeto das demais ações objetivas previstas na Constituição.

Quanto ao terceiro requisito para a interposição de ADPF, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 9.868/99 definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao fato de que direitos e garantias individuais arrolados no texto constitucional se qualificam como tal (ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, DJ 27/20/2006). No caso, como já enunciado, além dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal e da ampla defesa, e da moradia digna, também são apontados como violados princípios estruturantes da sociedade nacional. Desse modo, o instrumento proposto é adequado.

### III – DA PARALISIA DA REFORMA AGRÁRIA

O acórdão impugnado paralisa a reforma agrária até o julgamento de mérito da matéria, sem data anunciada para acontecer.

Há uma estreita ligação entre reforma agrária/moradia/dignidade/justiça social e igualdade.

O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, incorporado pelo direito brasileiro, estabelece em seu art. 11 que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida”.

Na Constituição brasileira, o direito à moradia vem expressamente consagrado em seu art. 6º, *caput*. Ingo Wolfgang Sarlet<sup>1</sup> o tem como uma das principais expressões da dignidade da pessoa humana:

“Por outro lado, útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.

Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, liás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até

---

<sup>1</sup>Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF, in “Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica”, coord. Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como e função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade”.

A Constituição brasileira também relaciona diretamente política agrícola e direito à moradia em seu art. 187, VIII.

O Relator especial da ONU para moradia adequada, Miloon Kothari, em seu informe apresentado em 13 de fevereiro de 2008<sup>2</sup>, considera como um dos principais obstáculos à realização desse direito, por inúmeros segmentos das sociedades nacionais, o fato de se considerar a morada, a terra e a propriedade como produtos comercializáveis, e não direitos humanos. Diz ele:

“A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase  $\frac{3}{4}$  estão controladas por apenas 2,5% de latifundiários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm a sua propriedade, e se consideram camponeses sem terra. Em média, 71,6% de famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China).

A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação e a habitação urbana. Apesar de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não haver se promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, se impede a esses migrantes, com frequência, o acesso a uma moradia adequada, o que os leva a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas.

---

<sup>2</sup>ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Sr. Miloon Kothari. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view>

As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma séria de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a segurança alimentar, ou a pobreza extrema”.

Portanto, a exemplo do que ocorre com os demais direitos fundamentais, há, na reforma agrária, uma dimensão subjetiva e outra objetiva. No primeiro caso, ela concretiza o direito à moradia e, em consequência, densifica o princípio da dignidade da pessoa humana. No segundo, ela realiza os objetivos que a Constituição coloca para o Estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais.

Nesse desenho que a Constituição e o aparato internacional lhe confere, parece absolutamente fora de propósito paralisar a reforma agrária, mesmo diante de irregularidades na concessão de lotes. Apenas uma hipótese teria idoneidade de acarretar uma breve suspensão dessa política: a prova de que o arcabouço legislativo existente não cumpre as múltiplas facetas da reforma agrária. Já eventuais irregularidades na execução do PNRA, objeto de mera suspeita por ora, não de ser apuradas, mas sem possibilidade de gerar a paralisia do programa.

Oscar Vilhena Vieira<sup>3</sup> defende que a persistência de profundas desigualdades econômicas e sociais afeta o próprio Estado de Direito. Segundo ele, “a exclusão econômica e social, decorrentes de níveis extremos e duradouros de desigualdade, destrói a imparcialidade do direito, causando a *invisibilidade* dos extremamente pobres, a *demonização* daqueles que desafiam o sistema e a *imunidade* dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições. Em suma, a desigualdade sócio-econômica corrói a reciprocidade, tanto em seu sentido moral quanto como interesse mútuo, o que enfraquece a integridade do Estado de Direito” (destaques do autor).

---

<sup>3</sup>A *Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito*, in “Igualdade, Diferença e Direitos Humanos”, coord. Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 191.

A paralisia da reforma agrária tem esse efeito colateral perverso, de sugerir que a estrutura fundiária brasileira, profundamente desigual, conta com o aparato estatal para a sua manutenção.

Por fim, em relação a esse tópico, não parece haver, nas atribuições conferidas ao TCU pelo art. 71 da CR, autorização para sustar o andamento de uma política pública e tampouco para determinar que ela caminhe segundo a sua compreensão.

#### IV – DA OFENSA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

Como acima assinalado, a decisão cautelar do TCU impôs severos ônus a 578 mil beneficiários da reforma agrária, suspeitos de irregularidades, ao impedi-los de acessar diversas políticas públicas indispensáveis a uma existência digna no campo. Tudo isso, no entanto, sem que fossem chamados a se explicar.

A incidência dos princípios do contraditório e da ampla defesa no procedimento administrativo está absolutamente livre de discussão, na medida em que a Constituição Federal, em seu art. 5º, LV, diz expressamente que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que esses princípios cabem tanto em punições disciplinares como em quaisquer situações de restrições de direitos<sup>4</sup>. No RE 199.733/MG, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, assentou-se que:

“O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de parte, a pressupor uma demanda, uma lide, um conflito de interesses constante de processo judicial. Este enfoque decorre da circunstância de o princípio estar ligado, também, aos processos administrativos. A presunção de legitimidade dos atos administrativos milita não só em favor da

---

<sup>4</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 660/662



pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma, por ele alcançado. Logo, o desfazimento, ainda que sob o ângulo da anulação, deve ocorrer cumprindo-se, de maneira irrestrita, o que se entende como devido processo legal (*lato sensu*), a que o inciso LV do artigo 5º objetiva preservar. O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar. O dispositivo constitucional não contempla especificidade.”

E no julgamento do MS 23.550/DF, o Ministro Sepúlveda Pertence, redator do acórdão, reforçou essa convicção exatamente em hipótese envolvendo o Tribunal de Contas da União:

“De outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, *a fortiori*, é irrecusável que a ela há de submeter-se o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase-jurisdicional.

De todo irrelevante a circunstância – a que se apegam as informações – de não haver previsão expressa de audiência dos interessados na Lei Orgânica do TCU, salvo nos processos de tomada ou prestação de contas, dada a incidência direta, na hipótese, das garantias constitucionais do devido processo.

De qualquer modo, se se pretende insistir no mau vezo das autoridades brasileiras de inversão da pirâmide normativa do ordenamento, de modo a acreditar menos na Constituição do que na lei ordinária, nem aí teria salvação o processo; nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da União da aplicação subsidiária da lei geral do processo administrativo federal, a L. 9.784/99, já em vigor ao tempo dos fatos.

Nela, explicitamente, se prescreve a legitimação, como 'interessados no processo administrativo', de todos 'aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada' (art. 9º II).”

Na atualidade, a Súmula Vinculante 3, do Supremo Tribunal Federal, estabelece que “nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Há, portanto, um aparato normativo e jurisprudencial que não permite dúvidas quanto ao fato de que o impedimento de acesso a políticas públicas, tal como

vinha ocorrendo ao longo de muitos anos, só poderia se dar após se garantir aos beneficiários da reforma agrária direito ao contraditório e à ampla defesa. Aliás, aqui, ocorreu o contrário. Tal como apontado acima, o atingido pela decisão deve de alguma maneira intuir que há uma suspeita contra si e demonstrar que a sua situação é legal ou passível de regularização. O absurdo dispensa comentários adicionais.

Sequer se diga que a providência é de natureza meramente cautelar. Direitos não podem ser limitados ou suprimidos diante de “indícios de irregularidades”, resultado de mero cruzamento de bases de dados.

## V – DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos para que se formule pedido liminar. Os argumentos até então apresentados são sinal da fumaça do bom direito.

Por outro lado, a presença do *periculum in mora* parece incontestável diante da natureza dos direitos que se busca resguardar. A reforma agrária, como instrumento a um só tempo conformador do direito à moradia e de redução da pobreza e das desigualdades sociais, não pode sofrer discontinuidades.

Nesse ponto, são necessárias algumas considerações adicionais. Percebe-se da leitura do acórdão impugnado e da defesa do INCRA uma disputa na interpretação da legislação de regência. Nesse cenário, a disputa deve ser resolvida, provisoriamente, em favor da instituição competente pela implementação da reforma agrária. Assim o recomendam os princípios da presunção de legalidade do ato administrativo e da proteção à confiança legítima, este último faceta subjetiva da segurança jurídica, revelada pela calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos do poder público<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>RIBEIRO, Ricardo Lodi, *A segurança jurídica na jurisprudência do STF*. In “Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica”, Coord: Daniel Sarmento e Ingo Wolfgang Sarlet, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 342/343.

Ressalte-se que não se pretende ignorar aqui eventuais irregularidades ou mesmo crimes. A apuração deve ocorrer e, provados os fatos, as medidas hão de vir, depois de assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

A urgência decorre ainda da situação em que se encontram as pessoas suspeitas de irregularidade, condenadas à miséria e à exclusão, na medida em que não podem acessar qualquer recurso que tem por pressuposto o PNRA.

#### VI – DO PEDIDO

Pelo exposto, essa Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão aguarda a propositura de ADPF, a fim de que: (i) seja dada continuidade ao PNRA, nos moldes em que vinha sendo executada pelo INCRA; (ii) o impedimento de acesso a quaisquer benefícios por parte das 578 mil pessoas apontadas como irregulares só se dê após lhes seja assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Brasília, 6 de setembro de 2016.

Deborah Duprat  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão