

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 769  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E  
AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG**  
**ADV.(A/S)** : **DIEGO VEDOVATTO**  
**ADV.(A/S)** : **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE**  
**ADV.(A/S)** : **LAISSA POLLYANA DO CARMO**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DOS  
TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA  
AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **YASMIN MELO RODRIGUES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
**ADV.(A/S)** : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARAES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**  
**REQTE.(S)** : **REDE SUSTENTABILIDADE**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL ECHEVERRIA LOPES**  
**INTDO.(A/S)** : **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E  
REFORMA AGRÁRIA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **TERRA DE DIREITOS**  
**AM. CURIAE.** : **ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA**  
**ADV.(A/S)** : **LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO E  
OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **ASS DOS ADVOGADOS DE TRABALHADORES  
RURAIS NO EST DA BA**  
**ADV.(A/S)** : **JULIANA OLIVEIRA BORGES E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **NATIELE SOUSA SANTOS**  
**AM. CURIAE.** : **CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA**

**ADPF 769 / DF**

**ADV.(A/S)** :CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA  
**ADV.(A/S)** :DANIEL LOPES CERQUEIRA  
**ADV.(A/S)** :EVERALDO BEZERRA PATRIOTA  
**ADV.(A/S)** :JULIANA GOMES MIRANDA  
**ADV.(A/S)** :PAULO DE TARSO LUGON ARANTES  
**AM. CURIAE.** :ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
**AM. CURIAE.** :INSTITUTO PRESERVAR  
**AM. CURIAE.** :NUCLEO AMIGOS DA TERRA /BRASIL  
**AM. CURIAE.** :MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS  
- MNDH  
**AM. CURIAE.** :REDE DE INFORMACAO E ACAO PELO DIREITO A  
SE ALIMENTAR - FIAN BRASIL  
**AM. CURIAE.** :REDE SOCIAL DE JUSTICA E DIREITOS HUMANOS  
**ADV.(A/S)** :MARINA RAMOS DERMMAM  
**ADV.(A/S)** :JACQUES TAVORA ALFONSIN  
**ADV.(A/S)** :CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA  
**ADV.(A/S)** :CLAUDETE AIRES SIMAS  
**ADV.(A/S)** :EFENDY EMILIANO MALDONADO BRAVO  
**ADV.(A/S)** :ROBERTO RAINHA  
**ADV.(A/S)** :VALERIA TORRES AMARAL BURITY  
**ADV.(A/S)** :CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA  
**AM. CURIAE.** :COMISSAO PASTORAL DA TERRA  
**AM. CURIAE.** :CARITAS BRASILEIRA  
**AM. CURIAE.** :CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES  
**AM. CURIAE.** :CONSELHO INDIGENISTA MISSIONARIO CIMI  
**ADV.(A/S)** :JOSE BATISTA GONCALVES AFONSO  
**ADV.(A/S)** :IGOR RIBEIRO FERRER  
**ADV.(A/S)** :ERINA BATISTA GOMES  
**ADV.(A/S)** :RAFAEL MODESTO DOS SANTOS  
**ADV.(A/S)** :PALOMA GOMES

**DECISÃO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO  
DE PRECEITO FUNDAMENTAL –  
REFORMA AGRÁRIA – EXECUTIVO –**

**ADPF 769 / DF**

**SUBSTITUIÇÃO – JUDICIÁRIO –  
INADEQUAÇÃO.**

1. O assessor William Akerman Gomes prestou as seguintes informações:

Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares – Contag, Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – Contraf-Brasil, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – P-Sol, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Partido Socialista Brasileiro – PSB e Rede Sustentabilidade formalizaram arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de implemento de liminar, tendo como objeto atos comissivos e omissivos do Poder Público federal a implicarem a paralisação da reforma agrária.

Ressaltam a legitimidade ativa, referindo-se aos artigos 103, incisos VIII e IX, da Constituição Federal, e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999. Afirmam cabível a arguição, ante a inexistência de outro meio adequado à solução da controvérsia.

Mencionam atos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que resultaram na suspensão da vistoria de imóveis rurais e de processos de aquisição e desapropriação visando obtenção de terras – Memorandos-Circulares nº 1/2019/Sede/Incra, 6/2019/Sede/Incra e 8/2019/Sede/Incra.

Dizem haver processos administrativos ou judiciais sustados, por motivos de natureza orçamentária, relativamente a 513 áreas. Aludem a 187 procedimentos nos quais satisfeita a indenização, estando pendente apenas a imissão definitiva na posse. Apontam a desistência, pelo Incra, de processos de desapropriação, ante fundamentação genérica na qual apontados demora na solução, alto custo ou indisponibilidade de recursos para pagamento das indenizações.

**ADPF 769 / DF**

Realçam a baixa execução do orçamento em 2019 e 2020, consideradas ações voltadas à reorganização da estrutura fundiária brasileira. Sublinham não destinada, naquele biênio, para a reforma agrária, terra pública federal, tampouco elaborado plano nacional. Assinalam que mais da metade das quantias constantes da proposta orçamentária do Inca, exercício 2021, destina-se à quitação de precatórios. Sustentam reduzidas as ações de aquisição de áreas e a dotação destinada à reforma agrária, à segurança alimentar, à agricultura familiar e ao meio ambiente. Esclarecem encaminhada proposta, relativa a 2021, com diminuição média de 95% das verbas orçamentárias direcionadas às principais ações do Instituto.

Destacam a alteração, em 2020, do nome do programa ao qual vinculadas as aquisições de novas terras, de “Reforma Agrária e Governança Fundiária” para “Governança Fundiária”.

Salientam inobservados os preceitos constitucionais referentes à dignidade da pessoa humana, à segurança jurídica e aos direitos a alimentação e moradia adequadas. Indicam precedentes.

Reportam-se aos objetivos fundamentais da República – artigo 3º da Constituição Federal. Articulam com a diretriz de destinação de terras públicas em consonância com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária – artigo 188 da Lei Maior.

Remetem a dados fornecidos pela Comissão Pastoral da Terra a sinalizarem aumento de disputas fundiárias envolvendo ocupação tradicional, trabalhadores rurais e exploração de recursos naturais.

Discorrem sobre a alta concentração de terras no País. Enfatizam ser significativa a participação, no valor agregado da

**ADPF 769 / DF**

agroindústria, dos estabelecimentos beneficiários da reforma agrária.

Explicitam a centralidade das disposições constitucionais sobre a matéria – artigos 184, 186 e 188. Referem-se à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e outras pessoas que trabalham nas zonas rurais, na qual versadas medidas visando o acesso equitativo à terra, aos recursos naturais e à qualidade de vida no campo. Destacam as Diretrizes Voluntárias do Conselho da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, no sentido da governança responsável da terra, dos recursos florestais e pesqueiros e da segurança alimentar. Frisam a adesão do Brasil à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Citam dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a revelarem os impactos, no aumento da produção de alimentos orgânicos, da atuação dos agricultores familiares e assentados.

Narram a concretização, mediante o acesso à terra, dos direitos à alimentação e à moradia adequadas dos trabalhadores.

Alegam prejuízo financeiro decorrente da paralisação dos procedimentos de desapropriação e destinação de áreas no âmbito da reforma agrária.

Evocam precedentes, mediante os quais determinadas providências a serem implementadas pelo Executivo. Têm como necessário o exame da compatibilidade, com a Constituição Federal, da neutralização da política de reforma agrária. Argumentam impertinente a justificação genérica de insuficiência orçamentária.

**ADPF 769 / DF**

Sob o ângulo do risco, mencionam a situação de vulnerabilidade de famílias que aguardam assentamento.

Requerem, no campo precário e efêmero, determinação de:

a) suspensão dos efeitos do Memorando nº 1/2019/Sede/Incra, do Memorando-Circular nº 6/2019/Sede/Incra e do Memorando nº 8/2019/Sede/Incra, a fim de ser retomada a marcha dos processos administrativos relacionados à reforma agrária, visando apreciação individual e fundamentada;

b) adoção, pelo Incra, de providências objetivando a imissão na posse considerados os 187 procedimentos nos quais pendente a medida para a conclusão da desapropriação;

c) execução dos recursos da Lei Orçamentária Anual 2020 previstos para as ações de reforma agrária;

d) elaboração de plano nacional de reforma agrária, sendo destinadas, no Projeto de Lei Orçamentária referente a 2021, verbas específicas;

e) abstenção, enquanto não formulado o referido plano, de destinação de terra pública ou devoluta federal para outro fim senão o de reforma agrária;

f) vedação à desistência de processos judiciais nos quais ocorrido pagamento de indenização mediante Títulos da Dívida Agrária.

Pretendem, nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, definição de data de audiência pública.

Buscam a confirmação da liminar, com a declaração de

**ADPF 769 / DF**

inconstitucionalidade dos Memorandos e a nulidade dos atos deles decorrentes, determinando-se, ainda, a recomposição do Projeto de Lei Orçamentária Anual, exercício 2021, no que concerne à reforma agrária.

Vossa Excelência determinou fossem providenciadas informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República, objetivando o aparelhamento do processo para julgamento definitivo.

O Incra, por meio da petição/STF nº 17.733/2021, nega contrariedade a preceito fundamental ou interrupção da política de reforma agrária. Discorre sobre a complexidade da implementação no País. Afirma dispor de outros instrumentos para promover o acesso à propriedade rural além da aquisição de novas terras. Alude à importância da verificação do aspecto qualitativo – e não apenas do quantitativo – dos projetos de assentamentos, tendo em conta a sustentabilidade e o propósito de evitar processo conhecido como “favelização rural”. Argumenta observada, ao longo de mais de vinte anos, a diminuição no número de decretos expropriatórios. Aponta decréscimo, nos últimos governos, do número de famílias assentadas, considerado o Programa Nacional de Reforma Agrária. Apresenta gráfico revelador de redução, de R\$ 930.000.000,00 em 2011, para R\$ 50.733,00 em 2021, do orçamento destinado à aquisição e indenização inicial de imóveis rurais. Menciona fatores que levaram a Administração a diminuir as aquisições onerosas: a) aumento dos preços das terras rurais; b) expressivo número de situações em que o Incra, na ação de desapropriação, não obtém a imissão provisória na posse; c) demora na tramitação dos processos, superior, em muitos casos, a vinte anos; d) caducidade de decretos expropriatórios ante a falta de recursos para pagamento de indenizações; e) pendência de ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público Federal com o objetivo de suspender procedimentos relativos à obtenção de imóveis, enquanto não

**ADPF 769 / DF**

criada infraestrutura, liberados créditos e consolidados os projetos de assentamentos criados; f) seleção mais criteriosa de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, em virtude da alteração, pela Lei nº 13.465/2017, dos artigos 19, 19-A e 20 da Lei nº 8.629/1993; e g) existência de significativa quantidade de lotes de assentamentos abandonados ou repassados irregularmente a terceiros. Ressalva que a destinação de glebas públicas federais à criação de assentamentos rurais reclama consulta à Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais. Realça necessária a compatibilização das ações concernentes à reforma agrária com outras políticas sociais constantes do plano plurianual da União. Discorre sobre o Programa Titula Brasil, voltado a regularizar títulos relacionados à reforma agrária, criado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Incra e da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – Seaf. Cita ações desenvolvidas no biênio 2019/2020. Sublinha que, desde 2010, pode ser observado menor orçamento em relação às despesas discricionárias do Instituto. Ressalta revogados, em 8 de janeiro de 2019, pelo Memorando-Circular nº 26/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/Sede/Incra, os Memorandos-Circulares nº 6/2019/Sede/Incra e 8/2019/Sede/Incra. No tocante ao Memorando-Circular nº 1/2019/Sede/Incra, afirma revelar preocupação da Presidência da autarquia em não assumir compromissos sem previsão orçamentária, evitando responsabilização pelos Órgãos de controle. Articula com a inaplicabilidade a áreas públicas e processos de desapropriação em curso e com depósitos realizados. Quanto às desistências manifestadas nos procedimentos de desapropriação, consideradas decisões formalizadas, em 2019, pelo Conselho Diretor da autarquia, esclarece ligadas a três imóveis rurais e respaldadas nos seguintes fundamentos: a) no caso da Fazenda das Cabras, Figueirópolis/TO, em razão de não ter sido obtida imissão provisória na posse, de valorização imobiliária e de alteração da forma de exploração do imóvel; b) relativamente à



**ADPF 769 / DF**

Fazenda Mandaguari, Tabaporã e Porto dos Gaúchos/MT, pelo fato de a área não ser, atualmente, passível de incorporação ao Programa Nacional de Reforma Agrária; c) no que diz respeito à Fazenda Macae, Andrândina/SP, em função de não terem sido depositados os valores indenizatórios, por falta de recursos.

A Advocacia-Geral da União opina pela inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Diz necessária manifestação do Presidente da República e do Congresso Nacional. No mérito, sustenta a improcedência dos pedidos, nos seguintes termos:

Reforma agrária. Alegada paralisação de política pública e consequente violação de direitos fundamentais de agricultores familiares (arts. 1º, III; 3º; 6º, 184, § 4º; 188, da Constituição). Preliminares. Ilegitimidade ativa. Revogação dos Memorandos-Circulares nº 06/2019 e 08/2019. Ausência de questão constitucional. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Inadequação do processo objetivo para a coordenação de políticas públicas e controle orçamentário. Impossibilidade de investigação probatória em sede de processo objetivo. Necessidade de manifestação do Presidente da República e do Congresso Nacional. Mérito. A idealização da melhor forma de implementação de políticas públicas complexas se insere na margem de avaliação das instâncias políticas. A edição do Memorando-Circular nº 01/2019 traduziu medida excepcional e temporária, adotada por força da insuficiência de recursos, em atenção ao princípio da eficiência administrativa; suas orientações não se aplicam às aquisições em andamento nem às áreas públicas. A obtenção de terras constitui apenas uma etapa inicial das ações de reforma agrária, referente à implantação de assentamentos. Sua execução deve ser gerida de modo coordenado com as demais necessidades dessa política

**ADPF 769 / DF**

pública. O controle prévio das decisões alocativas do orçamento é tema estranho à jurisdição constitucional. O Governo Federal vem adotando diversas medidas relacionadas à reforma agrária, dentre as quais se destacam a emissão expressiva de títulos de imóveis rurais, a ampliação do crédito rural e dos investimentos em infraestrutura e em moradias em assentamentos rurais. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos seus pedidos.

A Procuradoria-Geral da República preconiza a inadmissão da arguição, ante argumentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA. PARALISAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE DESAPROPRIAÇÃO. REDUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DISTRIBUIÇÃO INADEQUADA DE RECURSOS. PRETENSÃO DE AJUSTE DE POLÍTICA PÚBLICA. EXAME TÉCNICO, COM AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. SEPARAÇÃO DE PODERES. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONHECIMENTO.

1. A definição, a execução e a gestão da política de reforma agrária, orientadas pela normatização constitucional e infraconstitucional, são atribuições próprias dos Poderes Executivo e Legislativo, instâncias dotadas de representantes eleitos e pessoal técnico com expertise específica.

2. A avaliação do acerto, suficiência ou insuficiência das ações implementadas no campo da política de reforma agrária demanda o exame de aspectos técnicos e operacionais, além de ampla produção probatória, inapropriados em ação de controle objetivo de constitucionalidade.

– Parecer pelo não conhecimento da arguição.

**ADPF 769 / DF**

Vossa Excelência admitiu, como terceiros, Articulação Nacional de Agroecologia, Terra de Direitos, Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia, Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Acesso Cidadania e Direitos Humanos, Instituto Preservar, Núcleo Amigos da Terra Brasil – Nat-Brasil, Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas – Fian Brasil, Rede Social de Justiça e de Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra, Cáritas Brasileira, Conselho Pastoral dos Pescadores e Conselho Indigenista Missionário – Cimi.

2. Extraí-se do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999 ser cabível a ação de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição – artigo 1º, inciso I. Ao Supremo não cabe substituir-se ao Executivo federal, implementando política neste ou naquele sentido. A arguição de descumprimento de preceito fundamental alcança controle de constitucionalidade e não a política governamental que deva ser implementada. Há de observar-se em época de crise, como a atual, os parâmetros constitucionais e legais, evitando-se a adoção de medidas discrepantes da ordem jurídica.

3. Nego seguimento a esta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

4. Publiquem.

Brasília – residência –, 9 de junho de 2021, às 10h37.

Ministro MARCO AURÉLIO

Relator