

RECURSO

ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Recurso 08003021820204058504
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Francisco Roberto Machado
Julgado em 04/03/2024

DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSENTAMENTO DE TRABALHORES RURAIS.

RESUMO

Ação civil pública para compelir o INCRA a assentar trabalhadores rurais em imóvel alternativo após extinção de desapropriação por insuficiência orçamentária. O tribunal manteve sentença que julgou improcedentes os pedidos, entendendo que não cabe ao Judiciário compelir a administração a escolher como alocar recursos públicos em políticas de reforma agrária, ainda que houve atraso na gestão do processo desapropriatório.

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSENTAMENTO DE TRABALHORES RURAIS. REFORMA AGRÁRIA. INCRA. DESAPROPRIAÇÃO AJUIZADA. POSTERIORMENTE EXTINTA. RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INDEVIDA ELEIÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. RE 684.618/RJ (Tema 698). ALOCAÇÃO DE RECURSOS. ESCOLHA POLÍTICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. impossibilidade. SENTENÇA MANTIDA.

1.

Trata-se de remessa necessária e de apelação interposta pelo MPF contra sentença proferida pelo Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária de Sergipe que julgou improcedentes os pedidos, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, alegando: 1) a presente ação civil pública foi proposta após o descaso do INCRA em dar regular andamento ao processo 0800151-23.2018.4.05.8504, que foi extinto sem resolução do mérito, deixando à própria sorte as trabalhadoras e trabalhadores instalados na área da Fazenda Complexo Nascimento à espera de uma solução para o conflito fundiário narrado; 2) é descabida a alegação de que o Judiciário adentraria em razões de conveniência e oportunidade da administração, atuando como uma "ingerência externa" ao administrador; 3) não se pode admitir a invocação da cláusula da reserva do possível como argumento meramente retórico, de modo a permitir que os entes públicos se eximam dos seus deveres legais de promover programa de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais para a população, em especial, ao mais necessitados ou mesmo de implementar a reforma agrária; 4) está-se diante de um conflito social posto, que impõe ação concreta do Poder Público - prioritariamente, é certo, do Poder Executivo -, mas que exige do Poder Judiciário, se assim chamado por ente legitimado, a suprir o dever não exercido pelo outro poder.

2. Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo MPF contra o INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, a UNIÃO, o MUNICÍPIO DE JAPOATÁ/SE e JOTAPAR PARTICIPAÇÕES LTDA., com o objetivo de obter provimento jurisdicional que determinasse ao INCRA a promoção do assentamento dos trabalhadores rurais, que seriam assentados na Fazenda Complexo Nascimento, localizada em Japoatá/SE, em outro imóvel rural que se mostre adequado aos fins da reforma

agrária, sendo observados os requisitos legais para inclusão em projetos de reforma agrária.

3. Historiando o caso dos autos, em abril de 2018 o INCRA, verificando que a Fazenda Complexo Nascimento, de propriedade da empresa JOTAPAR PARTICIPAÇÕES LTDA, não cumpria sua função social, declarou o bem de interesse para reforma agrária, avaliando-o no montante estimado de R\$ 15.058.357,35 (quinze milhões cinquenta e oito mil trezentos e cinquenta e sete reais e trinta e cinco centavos). Em seguida, foi ajuizada ação de desapropriação, processo tombado sob o nº 0800151-23.2018.4.05.8504. No entanto, o feito foi extinto sem julgamento do mérito em 08/05/2019 (id 4058504.2643252), tendo em vista que a petição inicial não atendeu aos requisitos exigidos pelo art. 5º da Lei Complementar nº 76/93 e art. 321, caput e parágrafo único, do CPC.

4. Observa-se que o INCRA deixou de anexar aos autos o comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua. Todavia, sua omissão não decorreu de inércia ou desídia na atuação processual. Pelo contrário, a autarquia agrária, desde de sua peça vestibular, informou a impossibilidade de comprovar, de logo, a expedição dos TDAs e o depósito do valor relativo às benfeitorias, em razão de óbices orçamentários e financeiros, sendo esta a razão, inclusive, para que não houvesse o requerimento de imediata imissão na posse. Assim, embora o expropriante tenha sido intimado por 3 (três) oportunidades a fim de que providenciasse o lançamento dos Títulos da Dívida Agrária (v. ids. 4058504.2048688, 4058504.2130195 e 4058504.2237357 daqueles autos), o mesmo limitou-se a requerer a prorrogação do prazo para a realização de tal diligência, circunstância que gerou a suspensão do feito por 4 (quatro) meses (cf. id. 4058504.2262839) e, por fim, a extinção do processo (v. id. 4058504.2643252). Posteriormente, o INCRA informou o seu desinteresse na apresentação de recurso em face da sentença em virtude de não haver previsão orçamentária para o exercício, nem para o seguinte, que sustentasse a expectativa de lançamento dos TDAs correspondentes. Vê-se, portanto, que a razão invocada pelo INCRA para não prosseguir com a desapropriação foi a escassez de recursos financeiros, isto é, a restrição orçamentária, à qual está submetido.

5. Nesse contexto, como destacou o Juiz a quo: "Considerando a exigência de dotação orçamentária para o dispêndio da UNIÃO, do INCRA e do MUNICÍPIO DE JAPOATÁ/SE em políticas públicas do jaez debatido nos autos, tem-se que a observância do princípio da precedência da fonte de custeio no caso em tela se revela imperiosa".

6. No exame da controvérsia, importa verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao princípio da separação dos poderes, determinar ao INCRA a promoção do assentamento dos trabalhadores rurais, que seriam assentados na Fazenda Complexo Nascimento, localizada em Japoatã/SE, em outro imóvel rural.

7. A propósito da intervenção do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas, o STF no julgamento do RE 684.618/RJ (Tema 698), assentou que: "A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador". No pertinente, vale reproduzir trecho do voto do Ministro Relator p/acórdão do RE 684.618/RJ: "(...) o Judiciário certamente não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que seriam promovidos com a sua atuação. Mas também não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, acabar causando grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos.

15. O problema do direito à saúde - e das políticas públicas voltadas à sua promoção e efetivação - deve ser olhado, necessariamente, à luz dos limites e possibilidades das entidades federativas (não só estritamente financeiras, mas também organizativas e executórias, dentre outros aspectos). União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, sem dúvida, compromisso com a promoção, na maior extensão possível, do direito à saúde. Mas isso se dá em um contexto de formulação e implementação de políticas públicas, que se inserem num amplo sistema - tão amplo como são as necessidades sociais que o Poder Público deve atender. Além da saúde, o Estado também deve promover os direitos à educação, cultura, transporte público, infraestrutura e uma infinidade de outros setores, também tutelados pela Constituição e/ou pela lei".

8. Entre os parâmetros fixados para a intervenção judicial em políticas públicas, o STF estabeleceu que, em primeiro lugar, esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público. Em segundo lugar, estabeleceu que, no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes. Em terceiro lugar, entendeu que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada.

9. A preocupação com a moradia, direito fundamental e vinculado, essencialmente, ao direito à vida, encontra guarida na Constituição Federal de 1988, seja no prelúdio, com a referência a bem-estar, seja no corpo propriamente dito do Texto Constitucional, encontrando-se no rol dos direitos sociais e com a atribuição de responsabilidade a todos os entes da Federação, a quem cabe "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (arts. 21, XX e 23, IX, da CF/88). No entanto, ainda que se considere a importância do direito à moradia - direito fundamental de segunda dimensão - o fato é que, considerada a pretensão inicial - notadamente na definição das prioridades na execução de políticas públicas - tem-se por inviável o seu acolhimento.

10. Importante assinalar que a justificativa da autarquia para não levar adiante o processo de desapropriação foi clara: não haver previsão orçamentária para o exercício, nem para o seguinte, que sustentasse a expectativa de lançamento dos TDAs correspondentes. Vê-se, portanto, que a implantação do assentamento pretendida pelo MPF, é decisão política. Como cediço, caberá ao administrador público eleger as prioridades na execução das políticas públicas, sobretudo em razão da alegada escassez de recursos e dos vultosos valores envolvidos. Com efeito, "o intento da parte autora poderia fustigar o direito dos demais destinatários de políticas públicas de desapropriação e de habitação, já que implicaria, na prática, numa precedência de alguns beneficiários, que buscaram o Poder Judiciário, em vista dos demais, que não tiveram o mesmo proceder. Em última análise, portanto, o direcionamento da política pública restaria norteado não pela Administração Pública, no bojo de sua função típica, mas pelo Poder Judiciário, o que não se revelaria possível" (excerto da sentença).

11. Cabe referir, neste ponto, como ressaltado pela UNIÃO, "nada impede que os ocupantes da área pretendam inclusão nos programas sociais disponíveis, bastando, para tanto, que se valham dos meios adequados, não fazendo sentido que se recorra ao Judiciário quando não há qualquer notícia de que tal acesso tenha sido obstaculizado".

12. A formulação de políticas públicas para enfrentar situações como essas competem exclusivamente aos Poderes Executivo e Legislativo, o que significa dizer que não deve o Judiciário assumir postura criadora de direito com base em decisões de cunho eminentemente valorativo e, por conseguinte, não lhe compete ordenar a aplicação dos recursos nessa ou naquela área ou atividade, elegendo prioridades e exercendo

juízo de conveniência e oportunidade. Atuação que tal, como dito, não é atribuição do Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes". (PROCESSO: 08163741820194050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 06/10/2020)

13. Remessa necessária e apelação improvidas.