



Número: **1001161-22.2022.4.01.3903**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Altamira-PA**

Última distribuição : **26/04/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.203.250.000,00**

Assuntos: **Revogação/Concessão de Licença Ambiental, Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO (AUTOR)				
DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARA (AUTOR)				
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA (REU)				
ESTADO DO PARÁ (REU)				
BELO SUN MINERACAO LTDA (REU)		INGRID CHADA BARBOSA DE FIGUEIREDO (ADVOGADO) PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA registrado(a) civilmente como PAULA CRISTINA NAKANO TAVARES VIANNA (ADVOGADO) PEDRO BENTES PINHEIRO FILHO (ADVOGADO)		
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
217219771 6	17/02/2025 09:02	Apelação	Apelação	Polo passivo



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PRIORITÁRIO DO NÚCLEO DE FUNDIÁRIO E INDÍGENA DA 1ª
REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA SJJ DE
ALTAMIRA-PA.**

PROCESSO Nº: 1001161-22.2022.4.01.3903

RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

RECORRIDO: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO - DPU E OUTROS

O **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA**, pessoa jurídica de direito público interno, neste ato representado pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, no prazo legal, interpor recurso de **APELAÇÃO** em face da sentença prolatada, de logo juntando as razões de fato e de direito com as quais espera a reforma da decisão hostilizada, requerendo sejam encaminhadas à douda apreciação do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, tão logo cumpridas as formalidades legais e de estilo.

Brasília, 17 de fevereiro de 2025.

ARIADNE MANSU DE CASTRO JONAS
PROCURADORA FEDERAL

PROCESSO Nº: 1001161-22.2022.4.01.3903

APELANTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

APELADO(A): DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO- DPU E OUTROS

RAZÕES DE APELAÇÃO

Eminentes Julgadores,

Pelos motivos a seguir expostos, pleiteia a Apelante a reforma da r. sentença recorrida.

DA TEMPESTIVIDADE DO PRESENTE RECURSO



O INCRA foi intimado da sentença ora impugnada através de expediente eletrônico com data de ciência registrada em 08/12/2024.

Assim, da conjugação dos arts. 183, 220, 224, 231, V, e 1.003, §5º, todos do CPC, tem-se pela tempestividade do presente, eis que protocolado no prazo de trinta dias úteis.

BREVE SÍNTESE DA LIDE

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública da União e pela Defensoria Pública do Estado do Pará em face do INCRA, do Estado do Pará e de BELO SUN MINERAÇÃO LTDA, em que os autores postulam: I - a nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021; II - a nulidade da Licença de Instalação n.º 2.712/2017, a qual teria sido concedida, segundo alegações dos autores, sem a demonstração, pela Belo Sun, da posse regular das áreas onde pretende minerar; III - a impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental e da concessão de qualquer outra licença (de instalação ou operação) enquanto não demonstrada, pela Belo Sun, a posse regular das áreas onde pretende minerar; IV - o direito à participação social anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de quaisquer áreas públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun.

Fundamenta tais pedidos ao apontamento de que se buscaria a defesa de direitos das populações afetadas pela celebração do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, entre INCRA e Belo Sun, pelo qual a autarquia teria outorgado à mineradora “direito de Uso, de 2.428,00 hectares, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a 1.439,00 ha e a área sobreposta à Gleba Ituna é de 989,00 ha, todas de domínio do INCRA” para exploração minerária através do Projeto Volta Grande (PVG), licenciado pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS), dado que tal contrato padeceria de vícios insanáveis e, portanto, nulos de pleno direito, conjuntura que ensejaria a necessidade de manutenção da suspensão da Licença de Instalação n.º 2712/2017, bem como o reconhecimento da impossibilidade de expedição de nova Licença de Instalação ou de licença de operação pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS/PA).

Após regular processamento do feito, sobreveio sentença **que julgou parcialmente procedente o feito, acolhendo apenas o pedido de declaração de nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021** nos seguintes termos:

II – FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Pedido de nulidade do CCU 1.224/2021

Quanto a este pedido, convém verificar a legalidade e validade do instrumento celebrado entre os réus Belo Sun e Incra, que implicou a desafetação de uma área inicialmente destinada para programa de reforma agrária para passar a receber empreendimento minerária.

A afetação é o ato administrativo pelo qual se atribui a um bem público uma destinação específica de interesse público.

No caso dos autos, a área em questão foi afetada originalmente à política de reforma agrária, por meio da criação do PA Ressaca, instituído pela Portaria nº 67 de 15 de setembro de 1999. A partir de então, a área passou a ser vinculada ao cumprimento de uma finalidade pública específica, ou seja, a promoção da reforma agrária. Qualquer alteração nessa finalidade, como a desafetação, deve ser



realizada por ato normativo de natureza equivalente, no caso, uma nova portaria.

Assim deve ocorrer por razões de legalidade, simetria e segurança jurídica. Com maior razão essa premissa deve ser observada no caso sob análise, tendo em vista a drástica mudança de destinação da área que se pretende implementar, que deixaria de servir para política pública voltada à reforma agrária para receber projeto de mineração.

O parecer jurídico que embasou o contrato de concessão (ID 1044960749) defendeu a existência de uma "desafetação tácita", com base no fato de que a área não estava mais ocupada por assentados, conforme vistorias realizadas pelo INCRA. Contudo, essa tese não encontra respaldo no direito brasileiro.

*A desafetação de bens públicos, especialmente aqueles vinculados a finalidades específicas como a reforma agrária, **deve ser expressa e formal**. O STJ já se pronunciou no sentido de que: "11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado". (REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009).*

Modificar a destinação de um bem público sem um ato formal de mesmo nível compromete a segurança jurídica, gerando incertezas quanto à validade da nova utilização. Além disso, permitir a mudança de destinação pela via da desafetação tácita enseja um esvaziamento da política pública, criando um precedente no qual a política de reforma agrária fica exposta a pressões sociais e econômicas e, de modo informal, afasta a proteção jurídica conferida pelo Estado ao instituir projeto de assentamento. Assim, o efeito negativo transcende a área tratada na presente ação, na medida em que enfraquece a política pública em si.

Ao exigir um ato de mesma hierarquia, o sistema jurídico preserva a estabilidade das decisões administrativas, garantindo que qualquer alteração significativa no seio social seja acompanhada de um processo formal e transparente, capaz de proteger o interesse público.

Assim, a mera desocupação da área pelos assentados, espontânea ou forçada, não é suficiente para alterar a sua destinação pública original.

Com relação às notícias de que a ré Belo Sun teria adquirido lotes de assentados, importa lembrar que os beneficiários sequer poderiam realizar tal negociação, conforme regra inscrita na Constituição Federal:

*Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, **in negociáveis pelo prazo de dez anos**.*

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

(Grifei)

In casu, está registrado na ata da reunião realizada em 03/05/2022 o seguinte: "O Diretor esclareceu que se cada assentado tivesse seu título, e já com liberação de cláusulas resolutivas, o órgão público não estaria agora regulando a relação comercial". Essa afirmação, somada à ausência de títulos juntados aos autos, permite concluir que não foram expedidos tais títulos, de modo que o prazo sequer se iniciou. Dessa forma, eventuais negociações que tenham sido concluídas nessas condições desrespeitam a norma constitucional.

*Diante da inexistência de um ato normativo de desafetação da área e a conseqüente invalidade da tese de desafetação tácita, o Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 **encontra-se eivado de nulidade**. A área destinada ao PA Ressaca,*



criada por meio da Portaria nº 67/1999, continua afetada à política de reforma agrária. A sua desafetação exigiria um ato normativo formal de mesma natureza, o que não ocorreu, inviabilizando a utilização dessa área para qualquer outro fim que não aquele previsto originalmente.

(...)

III – DISPOSITIVO

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos da inicial para declarar a nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, extinguindo o feito com resolução do mérito na forma do art. 487, I, do CPC.

Sem custas processuais, nos termos do art. 4º, inciso I, da Lei 9.289/96. Sem condenação em honorários advocatícios, em razão do princípio da simetria (REsp 1.099.573/RJ – STJ).

Sentença sujeita ao reexame necessário.

Comunique-se o relator do agravo de instrumento nº 1027813-48.2022.4.01.0000 acerca da presente sentença.

Intimem-se.

Ocorre que, com a devida vênia, a sentença merece reforma. É o que se passa a demonstrar.

DAS RAZÕES PARA REFORMA DA SENTENÇA

Como visto acima, o argumento central da sentença para declarar a nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 foi a "*inexistência de um ato normativo de desafetação da área e a consequente invalidade da tese de desafetação tácita*", ponto sobre o qual se insurge o Incra conforme as razões a seguir expostas.

Registre-se, inicialmente, a ausência de norma de âmbito geral que estabeleça procedimento específico para a afetação e desafetação de bens públicos, tratando-se de tema cuja disciplina decorre de diretrizes principiológicas, legislação esparsa, jurisprudência e doutrina.

Internamente, no âmbito do Incra, também não há regulamentação específica sobre "desafetação" de área de projeto de assentamento, de modo que, por muitos anos, a questão demandou análise conforme a situação de cada caso concreto.

Recentemente, com a edição da Instrução Normativa nº 112, de 22 de dezembro de 2021, o Incra passou a regulamentar, de modo uniformizado, os procedimentos para a anuência do uso de áreas em projetos de assentamento do Incra, por atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura, suprimindo, em alguma medida, a ausência de regulamentação específica sobre "desafetação".

No caso concreto, que precede a edição da IN 112/2021, o Incra promoveu a destinação da área do PA Ressaca com amparo no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), no Código Civil, na Lei de Licitações, entre outras normas relacionadas ao uso e destinação de bens públicos, de modo que não se discute a legalidade da "desafetação" de imóvel da reforma agrária, mas a **suposta** ausência de ato formal de desafetação.

Pois bem. Preliminarmente, importa esclarecer que a situação dos autos **não** envolve a transferência de domínio de bem público, mas diz respeito a uma concessão de uso em favor de ente privado, isto é, contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa do bem público, **pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais**.



Partindo dessa premissa, é válida a reflexão sobre a necessidade de desafetação do bem público previamente à concessão de uso. De um modo geral, a doutrina entende a desafetação como a transformação de um bem de uso comum ou de uso especial em bem de uso dominical, retirando-o, portanto, do domínio público da Administração Pública e o incorporando em seu domínio privado. Nesse sentido, as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como a desafetação é a sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens não afetados a qualquer destino público.^[1]

Hely Lopes Meireles, por sua vez, ao comentar a concessão de uso, não a condiciona à prévia desafetação (mas não trata especificamente deste tema):

Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando.

*Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. (...) Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e **intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado intuitu personae, embora admita fins lucrativos. É o que ocorre com a concessão de uso remunerado de um hotel municipal, de áreas em mercado ou de locais para bares e restaurantes em edifícios ou logradouros públicos.***

Na concessão de uso, como, de resto, em todo contrato administrativo, prevalece o interesse público sobre o particular, razão pela qual é admitida a alteração de cláusulas regulamentares do ajuste e até mesmo sua rescisão antecipada, mediante composição dos prejuízos, quando houver motivo relevante para tanto. Essas características o distinguem do contrato de locação, regido pelo Direito Privado, uma vez que a concessão de uso é um ajuste administrativo típico, sujeito unicamente às normas do Direito Público. Erroneamente, a Administração tem feito concessões remuneradas de uso de seus bens sob a imprópria denominação de locação, pretendendo submetê-las ao Código Civil ou às lei do inquilinato e até mesmo à lei de locações para fins comerciais, o que é inadmissível tratando-se de uso especial de bem público. (...) A locação e o comodato são contratos de Direito Privado, impróprios e inadequados para atribuição de uso especial de bem público a particular; em seu lugar deve ser sempre adotada a concessão de uso, remunerada ou gratuita, conforme o caso^[2]. (destacamos)

Além disso, as regras sobre bens públicos estabelecidas pelo **Código Civil** conduzem ao entendimento de que **a desafetação somente é indispensável quando houver a intenção de alienação, incorrendo na perda do vínculo do bem com a administração pública**, transformando-o em bem dominical, apto à venda ou à doação.?

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

*II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos **destinados** a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;*

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

*Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, **consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado***



estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Nesse sentido, a interpretação sistemática da legislação e da doutrina indica que a **desafetação é necessária apenas quando há a intenção de alienar o bem público, transferindo sua propriedade a terceiros, o que não é o caso dos autos.**

Por outro lado, a concessão de uso, por não implicar transferência de domínio, não requer a desafetação prévia, mantendo-se o bem integrado ao patrimônio público e preservando sua afetação original.

De todo modo, no caso concreto, o ato de desafetação está consubstanciado no próprio contrato de concessão e na Resolução do Conselho Diretor do Incra, instrumentos que formalizam o interesse da Administração de desafetação da área.

O princípio do paralelismo das formas impõe que a forma utilizada para a prática de um ato administrativo deve ser igualmente respeitada para sua modificação ou revogação. Em outras palavras, a desafetação de uma área destinada à reforma agrária deve observar, ao menos, um procedimento formal que possua a mesma substância decisória que o ato inicial.

Neste contexto, a afetação promovida por meio de Portaria do Presidente do Incra (Portaria nº 67, de 15 de setembro de 1999, que criou o PA Ressaca), não necessariamente condiciona a desafetação da área à edição de outra Portaria, mas exige ato equivalente em formalidade e densidade jurídica.

No caso, **o Contrato de Concessão de Uso está amparado em análises técnica e jurídica e foi referendado por deliberação colegiada do Conselho Diretor do INCRA (presidido pelo Presidente do Incra), com ampla representatividade institucional, o que confere maior segurança jurídica quando comparado à Portaria singular do Presidente do Incra.** Esse procedimento atende aos princípios da eficiência e da hierarquia decisória na administração pública.

Verifica-se, pois, que a desafetação ocorreu por meio de procedimento administrativo legítimo, aprovado por um órgão colegiado de maior densidade decisória, qual seja, o Conselho Diretor do INCRA, o qual possui competência para decidir sobre a destinação de bens públicos vinculados a políticas públicas, conforme previsto no Regimento Interno da Autarquia Agrária (Portaria nº 925, de 30 de dezembro de 2024):

Art. 8º O Conselho Diretor é composto:

I - pelo Presidente do INCRA, que o presidirá;

II - pelos diretores:

- a) Diretor de Programas e Projetos Especiais;*
- b) Diretor de Gestão Administrativa;*
- c) Diretor de Governança da Terra;*
- d) Diretor de Desenvolvimento Sustentável;*
- e) Diretor de Obtenção de Terras;*
- f) Diretor de Territórios Quilombolas;*
- g) Diretor de Gestão Estratégica.*

Dos órgãos colegiados

Art. 141. Ao Conselho Diretor compete:

I - deliberar sobre as propostas dos Planos Nacional e Regionais de Reforma



Agrária, a serem submetidos às instâncias superiores;

II - aprovar a proposta orçamentária anual do INCRA e as solicitações de créditos adicionais;

III - aprovar a programação operacional anual do INCRA e as suas alterações, com detalhamento das metas e dos recursos;

IV - aprovar as normas gerais que tratem de:

a) aquisição, desapropriação, alienação e concessão de imóveis rurais;

b) acordos em situações não judicializadas e critérios de análise de propostas de acordo em juízo, a fim de subsidiar a decisão da autoridade competente para autorizar a transação, nas hipóteses cabíveis, de acordo com o disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e em normas complementares;

c) seleção e cadastramento de famílias candidatas a ocupação em assentamento; criação, implantação, desenvolvimento e consolidação de projetos de assentamento de reforma agrária;

d) fornecimento de bens, prestação de serviços e celebração de contratos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres;

e) procedimentos e atos administrativos e de funcionamento do INCRA; e

f) regularização fundiária, inclusive de áreas quilombolas;

V - dispor sobre a organização e o funcionamento das Diretorias, da Câmara de Conciliação Agrária, do Gabinete da Presidência, das Superintendências Regionais, das Unidades Avançadas e Unidades Avançadas Especiais;

VI - autorizar o Presidente do INCRA a adquirir, permutar, receber em doação, conceder e alienar bens imóveis;

VII - autorizar o Presidente do INCRA a indenizar bens decorrentes de ações de desintração em áreas quilombolas;

VIII - autorizar os pedidos de aquisição de imóveis rurais, em todo território nacional, sem dispensa do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, quando previsto em lei:

a) no território nacional, com área de até cinquenta módulos, para pessoa física estrangeira; e

b) localizados em faixa de fronteira, com área de até cem módulos, para pessoa jurídica estrangeira.

IX - apreciar e aprovar as contas e os balanços gerais do INCRA;

X - conhecer os relatórios mensais de avaliação de desempenho do INCRA e sobre eles deliberar; e

XI - apreciar assuntos que lhe forem submetidos pelo Presidente do INCRA ou por qualquer um de seus membros.

Sob tais considerações, o Incra requer o conhecimento e provimento do recurso, para que seja integralmente reformada a sentença proferida, reconhecendo-se a validade do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021, assegurando a legalidade da desafetação pela via do contrato aprovado pelo Conselho Diretor do INCRA.

PREQUESTIONAMENTO

Eventualmente desprovido o apelo, o que se admite tão somente para argumentar - a fim de a Autarquia possa manejar os recursos cabíveis, requer o INCRA a emissão de juízo a respeito dos dispositivos legais supracitados.

CONCLUSÃO

Pelas razões acima declinadas, o Apelante postula pelo conhecimento e provimento deste recurso e requer a esse Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região a reforma da sentença apelada, reconhecendo-se a validade do Contrato de Concessão de Uso nº 1.224/2021, assegurando a legalidade da desafetação pela via do contrato aprovado pelo Conselho Diretor do INCRA.



Brasília, 17 de fevereiro de 2025.

ARIADNE MANSU DE CASTRO JONAS
PROCURADORA FEDERAL

Notas

1. [^] [MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., ver. e atual. – São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 805](#)
2. [^] [MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. p. 443 e 444](#)

