



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

PROCESSO Nº: 16.357/2015-e
INFORMAÇÃO Nº: 191/2015 – DIACOMP1

ORIGEM: Ministério Público que atua junto ao TCDF

JURISDICIONADA: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Representação nº 13/2015–DA, com pedido cautelar. Supostas irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP. Decisão nº 2510/2015. Admissibilidade. Concessão da medida liminar. Manifestação da jurisdicionada e das empresas interessadas. Irregularidades. Indícios de prática de ilícito penal. Extrapolação do poder regulamentar. Pela procedência da representação. Sugestão de encaminhamento ao MPDFT. Pela ilegalidade de dispositivos do Decreto nº 34.931/2013, Pela adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei e audiência dos responsáveis.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da análise da Representação nº 13/2015-DA, Peça nº 3, formulada pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal, acerca de supostas irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

2. Inicialmente, o MPjTCDF informa a divulgação de notícia sobre a regularização, pela TERRACAP, de imóveis rurais de propriedade do empresário Wigberto Tartuce e de seus familiares, na qual teria ocorrido fraude processual e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

utilização de documentos falsos com o objetivo de ocultar bens em nome do referido empresário que estaria com o patrimônio bloqueado por decisão judicial.

3. Um dos aspectos destacados pelo órgão ministerial refere-se à celeridade da tramitação processual no âmbito da TERRACAP, assinalando que desde a chegada da documentação na jurisdicionada até a aprovação do pedido foram transcorridos apenas 18 dias.

4. No entendimento do representante, existem fortes indícios de desrespeito à legislação vigente¹, salientando, entre outros aspectos, a inobservância da função social da propriedade rural e do dever de incentivo ao pequeno produtor. Além disso, assevera que a TERRACAP não levou em consideração a exigência de o interessado não possuir outros imóveis e a necessidade de contenção da especulação e da concentração fundiária.

5. Questiona a concessão do direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas, bem assim o fato de as pessoas jurídicas terem sido criadas em 2014, o que impediria o cumprimento da exigência de exercício de atividades rurais há mais de cinco anos e, ainda, a concessão de benefício à empresa que desempenha atividade de radiodifusão.

6. Um outro aspecto abordado na Representação nº 13/2015-DA diz respeito à adequação do art. 2º do Decreto nº 34.931/2013 à Constituição Federal, à LODF, à LC 803/2009 e à Lei nº 2.689/2001. Referido dispositivo estabelece, *verbis*:

“Art. 2º Considera-se legítimo ocupante da terra pública rural do Distrito Federal e de suas entidades, os termos do disposto no artigo 18 da Lei Federal n. 12.024 de 27 de agosto de 2009, aquele que atenda às seguintes condições:

I – comprove, em processo administrativo junto a Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI, que detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal; e,

II – detenha área de no mínimo de 2 (dois) hectares.

¹ Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, Lei Complementar nº 803/99, Lei nº 2.689/2001 e Decreto Distrital nº 34.931/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

Parágrafo único. A SEAGRI certificará, após a análise, e se atendidas todas as exigências legais, a condição de legítimo ocupante, mediante emissão do Certificado de Legítimo Ocupante – CLO.”

7. O MPJTCDF questiona o fato de um decreto distrital regulamentar matéria definida em lei federal, salientando que essa regulamentação afrontaria o sistema federativo e acrescentando que seria *“difícil vislumbrar autonomia distrital na medida em que o exercício da competência regulamentar não se adstringiu aos imóveis de propriedade do DF”*.

8. Ante tais fatos, o representante solicitou a concessão de medida cautelar no sentido de determinar à TERRACAP a suspensão dos efeitos dos atos de concessão de nºs 326/2014, 327/2014, 344/2014 e 328/2014, até ulterior manifestação do Tribunal. Além disso, requereu a aferição dos seguintes aspectos:

- a) legalidade dos ajustes firmados entre a Terracap e as empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., BSB Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.;
- b) a adequação do artigo 2º do Decreto distrital nº 34.391/2013, à luz da Constituição Federal, da LODF, da LC 803/09 e da Lei 2.689/2001 e a realização de levantamento das situações abarcadas e dos respectivos beneficiários.

9. Ao tomar conhecimento da representação em tela, o Tribunal proferiu a Decisão nº 2510/2015, Peça nº 14, concedendo a cautelar pleiteada e facultando a manifestação da TERRACAP e das empresas concessionárias acerca dos fatos constantes da Representação nº 13/2015-DA.

10. Em decorrência da deliberação plenária, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 404/2015-PRESI, Peça nº 32, com os esclarecimentos que julgou pertinentes. Por sua vez, as empresas BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. apresentaram, conjuntamente, as contrarrazões aos termos da representação ministerial, Peça nº 35².

² Após os pedidos de prorrogação de prazo constantes das Peças nºs 26, 27 e 28. A dilação requerida foi concedida pelo Despacho Singular nº 274/2014-GCIM, Peça nº 30.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

11. Por sua vez, a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. encaminhou as alegações que julgou pertinentes no expediente que compõe a Peça nº 42 deste Processo.

12. Nesta fase, serão examinados o mérito da Representação nº 013/2015-DA e os esclarecimentos ofertados pela TERRACAP e pelas empresas concessionárias.

Dos esclarecimentos da TERRACAP³

13. Por meio do Ofício nº 404/2014-PRESI, a TERRACAP encaminhou a esta Casa os esclarecimentos prestados por sua Diretoria Extraordinária de Regularização Fundiária – DIRUR acerca das questões suscitadas pelo MPJTCDF.

14. Referida Unidade, mediante o Despacho nº 0127/2015-DIRUR, informa que a Decisão nº 261/2015 da Diretoria Colegiada daquela Companhia determinou a suspensão dos efeitos dos Contratos de Concessão de Uso nºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014.

15. A jurisdicionada esclarece que observou, nos processos que deram origem aos ajustes, a tramitação processual interna à luz do Manual de Rotina da TERRACAP, nos termos dos Despachos nºs 0798/2015, 0801/2015, 0802/2015 e 0804/2015. Aludidos expedientes foram elaborados em face da matéria jornalística que também motivou a presente representação.

16. A DIRUR destaca que a atribuição da TERRACAP, após a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante – CLO pela Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, está limitada à complementação da instrução processual e, para tanto, são adotados os termos do mencionado Manual de Rotina aprovado pela Decisão DIRET nº 498/2014.

17. Após detalhar o cumprimento das etapas definidas naquele Manual, assevera que o prazo de tramitação ficou pouco abaixo do tempo máximo permitido

³ Peça nº 32



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

pela norma⁴. Nesse contexto, a celeridade observada teria sido motivada pela proximidade do final do ano, época em que se impõe o cumprimento das metas de cada unidade da Empresa. Portanto, no entendimento da jurisdicionada, o espaço de tempo decorrido *“afigura-se razoável, pois pouco abaixo da média do prazo máximo admitido”*.

18. Destaca, também, que a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural é a responsável pela análise da documentação apresentada pelos interessados na regularização, pela constatação do cumprimento das condições estabelecidas legalmente e, também, pela emissão do Certificado de Legítimo Ocupante, a partir do qual pode ser celebrado contrato de concessão com a TERRACAP.

19. Noticia, ainda, ter sido constituído Grupo de Trabalho, no âmbito da SEAGRI, para exame da regularidade dos procedimentos adotados naquela Pasta nos processos de regularização fundiária aqui retratados⁵.

20. Por fim, esclarece que aquela Companhia adotará as medidas legais cabíveis a partir do resultado apresentado pelo mencionado Grupo de Trabalho e, caso confirmada *“a suposta fraude aventada pelo representante do MPJTCD”*, serão anulados, de ofício, os contratos de concessão que já estão suspensos.

Da manifestação das empresas concessionárias⁶

21. As empresas BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. apresentaram conjuntamente, por meio de seu

⁴O prazo máximo admitido é de 38 dias. No caso do Processo nº 070.001.643/2014 (SIGMA Agropecuária Ltda.), o prazo foi de 14 dias (24/11 a 08/12/2014), Despacho nº 0798/2015-DIRUR. Para o de nº 070.001.601/2014 (Agropecuária Brasília Ltda.) foram utilizados 20 dias (03/12/2014 a 23/12/2014), Despacho nº 0801/2015-DIRUR. Já no de nº 070.000.599/2014 (SIGMA Radiodifusão Ltda.), o lapso temporal foi de 27 dias (13/11/2014 a 08/12/2014), Despacho nº 802/2015-DIRUR. E, finalmente, no Processo nº 070.001.650/2014 (BSB Agropecuária Ltda.) a tramitação processual durou 14 dias (24/11 a 08/12/2014), Despacho nº 0804/2015-DIRUR.

⁵ Portaria nº 32, de 05 de maio de 2015 - SEAGRI.

⁶ Peça nº 35



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

representante legal, suas contrarrazões aos fatos apontados pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal.

22. Inicialmente, as concessionárias destacam as normas que regem a regularização de áreas rurais no âmbito do Distrito Federal, em especial a Lei nº 12.024/09 e o Decreto Distrital nº 34.931/13. Asseveram ter cumprido todos os requisitos legais para obtenção da concessão de uso e rechaçam a alegação de que foi utilizada documentação falsa para esse mister, salientando não ter sido indicado na exordial quais os documentos que supostamente seriam ilegais.

23. Esclarecem que os imóveis cumprem a função social e que as cessões de direito entre particulares são anteriores à edição das normas que, atualmente, regulam a matéria.

24. Entendem que não houve prejuízo decorrente dos contratos de concessão, tendo em vista que está sendo atendida a destinação do imóvel, é respeitada a função da propriedade e não há apropriação de direitos alheios. Consideram que, na verdade, a suspensão dos ajustes é que ocasionaria prejuízos pelo fato de as terras deixarem de ser exploradas e desenvolvidas.

25. No que concerne à celeridade no processo de regularização, aduz não possuir conhecimento do tempo adequado para tramitação de um processo dentro da TERRACAP.

26. Por fim, acerca da possível ocultação de bens em nome do empresário Wigberto Tartuce, registram que:

“(...) as afirmações de que o Sr. Wigberto Tartuce procedeu com as alterações da titularidade das terras para pessoas de sua família com o objetivo de fraudar execuções não é verdade, mesmo pelo fato de que naquelas ações executórias citadas foram deferidos os pedidos de desconsideração inversa da personalidade jurídica de todas as pessoas que possuíam bens em que o seu nome encontrava relacionado, motivo pelo qual não há que falar em blindagem de patrimônio ou fraude, uma vez que as Defendentes e suas representantes legais também foram afetadas pela desconsideração.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

27. Ao seu turno, a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. encaminhou a essa Casa expediente constante da Peça nº 42 com a manifestação que julgou pertinente acerca dos pontos questionados na representação do MPJTCD.

28. Inicialmente, faz um apanhado a respeito da ocupação e desenvolvimento das áreas rurais e discorre sobre as normas distritais que, ao longo dos anos, buscaram regulamentar a matéria⁷.

29. Acerca da instrução do Processo nº 070.000.599/2014, do qual resultou o Contrato DIRUR nº 327/2014, pondera que a tramitação seguiu as normas, tendo aquela concessionária cumprido todas as exigências para a regularização da área rural. Destaca que o Plano de Utilização apresentado trouxe a informação acessória do exercício de atividade de radiodifusão e salienta que a área utilizada para esse fim é ínfima e não compromete a atividade rural.

30. Pondera que a tramitação dos autos na TERRACAP atendeu o Manual de Rotina daquela Companhia e o tempo decorrido foi compatível com o prazo definido no aludido Manual.

31. Noticia a instituição de Grupo de Trabalho no âmbito da SEAGRI/DF com a finalidade de analisar a regularidade, dentre outros, do Processo nº 070.000.599/2014⁸. Esclarecendo que, em uma segunda avaliação, o coordenador do GT solicitou nova vistoria na área ocupada a fim de comparar a situação vistoriada com os termos do Plano de Utilização. Informa, que, até o momento, aguarda a conclusão das diligências requeridas pelo Grupo de Trabalho.

32. Ainda em relação à atividade de transmissão de rádio, a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. tece as seguintes considerações:

“Convém anotar para todos os fins que a área da chácara, objeto do contrato firmado com a TERRACAP, é de 29,0724 ha, [vinte e nove vírgula zero setecentos e vinte e quatro hectares] sendo que a torre de transmissão de rádio lá instalada e a sua estrutura de funcionamento ocupam apenas 1.100m². Observa-se que a área diminuta ocupada

⁷ Dando ênfase ao Decreto nº 19.248/98, julgado inconstitucional pelo TJDF (Processo 2006.00.2.0043114); à Decisão nº 6779/07, proferida por esta Casa; à Lei nº 2.689/2001; à Lei nº 12.024/2009 e aos Decretos Distritais nºs 31.084/2009 e 34.931/2013.

⁸ A esse respeito, vide parágrafos 88/112.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

pela torre de rádio e sua estrutura de funcionamento em nada prejudicam a atividade rural; critério constitucional e orgânico do DF de sua observância da função social, pois representa 0,378% [zero vírgula trezentos e setenta e oito por cento] do total da área ocupada, restando 99,621% [noventa e nove vírgula seiscentos e vinte e dois por cento] para plantio e estrutura de acolhimento dos equipamentos de trabalho e acomodação dos operários que lá prestam serviço.”

33. Por fim, alega que a transferência do direito possessório realizado pelo Sr. Wigberto Tartuce *“jamais poderia ter o intuito de ocultar patrimônio para eventual bloqueio de bens de titularidade de quaisquer das partes, uma vez que o bem é público, e não deles”*.

Do Processo 070.000.599/2014 – SIGMA Radiodifusão Ltda.⁹

34. O Processo nº 070.000.599/2014 refere-se ao requerimento formulado à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF pela empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. para regularização de ocupação fundiária rural.

35. Preliminarmente, relacionamos abaixo o histórico dos principais atos administrativos realizados pela SEAGRI-DF que culminaram com a emissão do Certificado nº 228/2014, fl. 250, por meio do qual foi conferida a qualidade de “legítimo ocupante” à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda.:

- **24/03/2014:** apresentação do requerimento pela interessada, fl. 2;
- **06/05/2014:** emissão do Laudo de Vistoria nº 417/2014, fls. 30/33;
- **25/07/2014:** emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fls. 191/192;
- **29/07/2014:** aprovação do Plano de Utilização, fls. 193/194;
- **18/09/2014:** despacho atestando o cumprimento das exigências legais, fl. 230;
- **19/09/2014:** emissão do Parecer Técnico-Jurídico nº 582/2014, fls.

⁹ Peça nº 8, todas as folhas mencionadas neste tópico referem-se a essa Peça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

231/237;

- **26/09/2014:** aprovação do processo de regularização pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, fls. 240/248;

- **09/10/2014:** emissão do Certificado nº 228/2014, conferindo o título de legítima ocupante da área denominada Caub 01, Combinado Agroubano Brasília, Riacho Fundo II/DF, à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., fl. 250.

36. A fim de demonstrar a posse do imóvel, são apresentados os seguintes documentos:

Lote nº 25, antigo nº 43:

- **Contrato de Concessão de Uso nº 059/88, fls. 04/09:**

- a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
- b) Concessionário: Maria de Lourdes de Sousa Oliveira
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 43 e Área Rural nº 43 – CAUB – área de 5,9040 ha
- d) Data da concessão: 03 de fevereiro de 1988
- e) Vigência – 15 anos renováveis

- **Cessão de Direito Particular, fls. 10/14:**

- a) Cedente: Maria de Lourdes de Sousa Oliveira
- b) Cessionário: Artur Alves de Moura
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 43 e Área Rural nº 43 – CAUB – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 18 de abril de 1990

- **Cessão de Direito Particular, fls. 19/21:**

- a) Cedente: Artur Alves de Moura
- b) Cessionário: Flávia Veloso Tartuce
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 43 e Área Rural nº 43 – CAUB – área de 5,9040 ha



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

d) Data da cessão: 25 de fevereiro de 1999

- Cessão de Direito Particular, fls. 16/17¹⁰:

a) Cedente: Flávia Veloso Tartuce

b) Cessionário: SIGMA Radiodifusão Ltda.

c) Objeto: Unidade Rural e Residencial nº 25, antiga 43 – CAUB – área de 29,31 ha

d) Data da cessão: 12 março de 2001

37. Posteriormente, são juntados aos autos novos documentos possessórios:

1) Lote nº 19, antigo nº 38

- Contrato de Concessão de Uso nº 129/88, fls. 128/136:

a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal

b) Concessionário: Maria Ilza Alves Bispo

c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 038 – CAUB – área de 5,9040 ha

d) Data da concessão: 30 de março de 1988

e) Vigência – 15 anos renováveis

- Cessão de Direito Particular, fls. 106/108:

a) Cedente: Maria Ilza Alves Bispo

b) Cessionário: Vicente de Paulo Damasceno

c) Objeto: Agrovila nº 01 – Casa nº 038 – CAUB – área de 5,9040 ha

d) Data da cessão: 04 de julho de 1991

- Cessão de Direito Particular, fls. 100/104¹¹:

a) Cedente: Carmélia de Fátima Vieira¹²

¹⁰Embora a cessão seja datada de 12/03/2001, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 24/03/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO.

¹¹A cessão é datada de 15/02/1999, porém, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 18/02/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- b) Cessionário: Francisco Telmo Egídio de Araújo
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Lote nº 038 – CAUB I – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 15 de fevereiro de 1999

- Cessão de Direito Particular, fls. 94/98¹³:

- a) Cedente: Francisco Telmo Egídio de Araújo
- b) Cessionário: SIGMA Radiodifusão Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Lote nº 19, antigo 38, CAUB I – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 15 de fevereiro de 2003

2) Lote nº 26, antigo nº 41

- Contrato de Concessão de Uso nº 057/88, fls. 140/148:

- a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
- b) Concessionário: Antônio Vieira Filho
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 041 e Área Rural nº 041 – CAUB – área de 5,9040 ha
- d) Data da concessão: 03 de fevereiro de 1988
- e) Vigência – 15 anos renováveis

- Cessão de Direito Particular, fls. 156/160:

- a) Cedente: Antônio Vieira Filho
- b) Cessionário: Wigberto Veloso Tartuce
- c) Objeto: Unidade nº 41 – CAUB – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 02 de março de 1999

- Cessão de Direito Particular, fls. 150/154¹⁴:

¹²A posse decorre da partilha dos bens, em ação de divórcio requerida por Carmélia Vieira Damasceno e Vicente de Paulo Damasceno, fls. 115/125.

¹³Embora a cessão seja datada de 15/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 30/06/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO.

¹⁴Embora a cessão seja datada de 18/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 30/06/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- a) Cedente: Wigberto Veloso Tartuce
- b) Cessionário: SIGMA Radiodifusão Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Chácara nº 26, antiga 41 – área de 5,9040 ha.
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

3) Lote nº 28, antigo nº 37

- Cessão de Direito Particular, fls. 161/163:

- a) Cedente: Edilson da Silva
- b) Cessionário: Roberta Veloso Tartuce
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Lote nº 37 – CAUB I – área de 5,9040 ha¹⁵
- d) Data da cessão: 08 de março de 1999

- Cessão de Direito Particular, fls. 164/168¹⁶:

- a) Cedente: Roberta Veloso Tartuce
- b) Cessionário: SIGMA Radiodifusão Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Chácara nº 28, antiga nº 37 – CAUB I – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

4) Lote nº 27, antigo nº 39

- Cessão de Direito Particular, fls. 170/172:

- a) Cedente: Salustiano Gomes da Silva
- b) Cessionário: Wigberto Ferreira Tartuce
- c) Objeto: Agrovila nº 01-Unidade nº 39-CAUB I – área de 5,9040 ha

como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas – Alexânia/GO.

¹⁵Na descrição do imóvel menciona “Unidade 39”.

¹⁶Aqui também há divergência entre a data da cessão (18/02/2003) e a do reconhecimento da veracidade das assinaturas (30/06/2014). Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

d) Data da cessão: 25 de fevereiro de 1999

- Cessão de Direito Particular, fls. 176/180¹⁷:

a) Cedente: Wigberto Ferreira Tartuce

b) Cessionário: SIGMA Radiodifusão Ltda.

c) Objeto: Agrovila nº 01 – Lote nº 27, antigo nº 39 – CAUB I

d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

38. De acordo com os dados acima condensados, é possível observar que a SIGMA Radiodifusão fez juntar aos autos documentos que comprovam a obtenção da posse dos imóveis de nºs 25, 19, 26, 28 e 27 (antigos 43, 38, 41, 37 e 39, respectivamente) todos da Agrovila nº 01 – CAUB I – Riacho Fundo e com área de 5,90 há cada um.

39. A fim de comprovar a existência de atividade rural no imóvel, em 09/04/2014, a SEAGRI realizou vistoria no local (Lote nº 25), conforme explicitado no Laudo nº 417/2014¹⁸, fls. 30/33.

40. O aludido documento atesta a existência de plantação de milho e cultivo de gueroba, correspondente à atividade rural. Todavia, também traz a observação de que, no local, era desenvolvida a atividade de transmissão de rádio. Além disso, foi constatada a presença de um galpão para envasamento de água mineral, porém, a atividade encontrava-se paralisada.

41. Às fls. 41/77 consta o “Plano de Utilização da Unidade de Produção” – PU para a propriedade denominada Chácara nº 25 CAUB 1 – Riacho Fundo/DF, elaborado em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 803/2009 (art. 84) e Decreto nº 34.931/2013 (art. 7º).

42. O requerimento formulado pela SIGMA Radiodifusão Ltda. foi aprovado pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, sendo destacada a necessidade de “*apresentação de licença ambiental das*

¹⁷ Embora a cessão seja datada de 18/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 30/06/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas – Alexânia/GO

¹⁸ O laudo de vistoria foi concluído em 06/05/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

atividades, quando exigidos, no momento oportuno”, fl. 244.

43. Assim, foi emitido o Certificado nº 228/2014, fl. 250, declarando que a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. era a legítima ocupante da área denominada CAUB 01, Combinado Agrourbano Brasília, Riacho Fundo II/DF¹⁹.

44. No âmbito da TERRACAP, observamos que os autos deram entrada na Companhia em **13/11/2014**, fl. 260. Essa jurisdicionada juntou ao processo o Manual de Rotina de fls. 262/263, no qual é fixado o prazo máximo em que os processos de regularização podem permanecer em cada uma das unidades envolvidas²⁰. No presente caso, a instrução processual, até a aprovação da Diretoria Colegiada da TERRACAP, fl. 303, durou 27 (vinte e sete) dias²¹.

45. Na análise procedida pelas diversas áreas da TERRACAP, não foi identificado óbice à celebração de contrato de concessão de uso com a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., ressaltando-se, apenas, a inviabilidade de alienação da área, quando da criação de sua unidade imobiliária, pois essa se encontra a menos de 2 Km da macrozona urbana.

Do Processo 070.001.601/2014 – Agropecuária Brasília Ltda.²²

46. O requerimento formulado pela empresa Agropecuária Brasília Ltda. para regularização de ocupação fundiária rural (CAUB 01, Chácara nº 104, Riacho Fundo II) constitui objeto do Processo nº 070.001.601/2014.

47. A fim de delimitarmos o prazo de tramitação dos autos na Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do DF, desde a apresentação do requerimento até a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante nº 296/2014, fl. 113:

- 14/08/2014: apresentação do requerimento pela interessada, fl. 2;

¹⁹Chácara nº 25, na qual foram aglutinadas as de nºs 19, 26, 27 e 28.

²⁰ Verifica-se que, nos casos em que sejam fielmente observados os prazos estabelecidos, a partir da entrada do processo de regularização na TERRACAP até o encaminhamento para aprovação da DIRET decorrerão, no máximo, 38 (trinta e oito) dias.

²¹ 13/11 à 08/12/2014.

²² Peça nº 7, todas as folhas mencionadas neste tópico referem-se a essa Peça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- **01/09/2014:** emissão do Laudo de Vistoria nº 631/2014, fls. 49/52;
- **14/10/2014:** emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 74;
- **14/10/2014:** aprovação do Plano de Utilização, fls. 76/77;
- **06/11/2014:** despacho atestando o cumprimento das exigências legais, fl. 93;
- **10/11/2014:** emissão do Parecer Técnico-Jurídico nº 729/2014, fls. 94/100;
- **27/11/2014:** aprovação do processo de regularização pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, fls. 109/112;
- **02/10/2014²³:** emissão do Certificado nº 296/2014, conferindo o título de legítima ocupante da área denominada Chácara 104, Caub I, Riacho Fundo/DF, à empresa Agropecuária Brasília Ltda., fl. 113.

48. A comprovação da posse da área requerida pela empresa Agropecuária Brasília Ltda. amparou-se nos seguintes documentos:

- **Contrato de Concessão de Uso nº 216/88, fls. 03/06:**
 - a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
 - b) Concessionário: José do Socorro dos Santos
 - c) Objeto: Agrovila nº 02 – Unidade Residencial nº 01 e Área Rural nº 01 – CAUB – área de 6,1956 ha
 - d) Vigência – 15 anos renováveis
- **Substabelecimento de Procuração, fl. 28:**
 - a) Outorgante: Adelino Roberto Barbosa
 - b) Outorgado: Eunaldo Batista da Silva
 - c) Objeto: poderes outorgados por José do Socorro dos Santos na procuração datada de 18.01.1990²⁴

²³ Parece ter ocorrido uma falha na data constante do Certificado, discorreremos sobre isso nos parágrafo 142 desta Informação.

²⁴ Esta procuração não foi anexada aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

d) Data da procuração: 16 de abril de 2012

- Substabelecimento de Procuração, fl. 27:

a) Outorgante: Eunaldo Batista da Silva

b) Outorgado: Wigberto Ferreira Tartuce

c) Objeto: poderes outorgados por Adelino Roberto Barbosa para vender, prometer vender, ceder, permutar hipotecar, sub-rogar, transferir, onerar e/ou alienar a Área Rural número 01, CAUB – área de 6,1956 ha

d) Data da procuração: 16 de abril de 2012

Cessão de Direito Particular, fls. 34/36²⁵:

a) Cedente: Eunaldo Batista da Silva

b) Cessionário: Wigberto Ferreira Tartuce

c) Objeto: Combinado Colônia Agrícola do CATETINHO, CAUB II, Chácara 104 - área de 7,2946 ha

d) Data da cessão: 13 de abril de 2012

Cessão de Direito Particular, fls. 37/41:²⁶

a) Cedente: Wigberto Ferreira Tartuce

b) Cessionário: Agropecuária Brasília Ltda.

c) Objeto: Agrovila nº 01, Chácara 104–CAUB – área de 5,9040 ha

d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003²⁷

49. O “Plano de Utilização da Unidade de Produção” - PU, elaborado em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 803/2009 e Decreto nº 34.931/2013 (art. 7º) é visto às fls. 07/24.

²⁵ O imóvel objeto desta cessão, embora possua a mesma numeração do requerimento da empresa Agropecuária Brasília, apresenta características diversas. A localização é Colônia Agrícola Catetinho – CAUB II, e a área, mesmo após o georeferenciamento, é de setenta e dois mil metros quadrados.

²⁶ Embora a cessão seja datada de 18/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 07/08/2014. Além disso, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO

²⁷ Há uma divergência entre a data constante da última folha da cessão (18/02/2003) e a constante na introdução do documento (15/02/2003).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

50. O Contrato Social juntado às fls. 29/32 estabelece como sede da empresa o imóvel cuja regularização é pleiteada. Por esse documento o início das atividades da sociedade foi **15/04/2014**. Ao seu turno, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, fl. 43, assinala a data de abertura em **01/07/2014**, mesma data do registro na Junta Comercial do DF, fl. 32.

51. A existência de atividade rural na propriedade foi atestada no Laudo de Vistoria nº 631/2014, fls. 49/52, do qual consta a observação de que o requerente não residia no local, sendo a mão de obra de um caseiro assalariado.

52. No Despacho nº 4105/2014 – SAF/DFR/SAF/SEAGRI-DF, fl. 59, buscando dar continuidade à instrução processual, foi solicitada documentação comprobatória de ocupação anterior a 08/12/2008, se o requerente foi o único morador da área ou, se por sucessão, documentação anterior à 27/08/2004. Além disso, foi requerida a apresentação da procuração e dos documentos de identificação do procurador da requerente.

53. A solicitação atinente à procuração e documentos do procurador foi atendida, conforme expedientes de fls. 69 e 71. Em relação à comprovação da ocupação, foi juntada a Cessão de Direitos de fls. 61/65, mediante a qual o Sr. José do Socorro dos Santos transfere os direitos de posse, adquiridos pelo Contrato de Concessão de Uso de nº 129/88 da Fundação Zoobotânica do DF, do imóvel constituído pela área rural de 7,294 ha localizada no Combinado Colônia Agrícola do Catetinho – CAUB II – Chácara 104.

54. Estranhamente, as pendências foram consideradas atendidas, sendo o processo encaminhado para análise do Plano de Utilização, fls. 72/73. O PU foi aprovado sem qualquer ressalva, fls. 74/77.

55. No Parecer Técnico-Jurídico nº 729/2014-AJL/SEAGRI-DF, fls. 94/100, é registrada a inexistência de óbice legal à regularização. Ressalvou-se, entretanto, a necessidade de obtenção de licença ambiental. Quanto à comprovação de ocupação do imóvel em data anterior a 2004, o parecerista não se pronunciou.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

56. No Parecer que fundamentou a decisão do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, fl. 108, o Conselheiro votou favoravelmente à regularização, consignando que *“o requerente comprovou que ocupa a área por sucessão e atende lapso temporal exigido pela legislação retro mencionada, como também o laudo de vistoria atesta a existência de cultura agrícola”*. Assim, o referido Conselho aprovou a regularização, salientando a necessidade de apresentação de licença ambiental, fl. 110.

57. Mediante o Certificado nº 296/2014, fl. 113, a empresa Agropecuária Brasília Ltda. foi declarada legítima ocupante da área denominada Chácara 104, CAUB I, Riacho Fundo/DF.

58. Vencidas as etapas junto à SEAGRI, os autos foram encaminhados à Companhia Imobiliária de Brasília para prosseguimento da regularização. Nessa jurisdicionada, o Processo tramitou por 20 (vinte) dias²⁸.

59. Da análise realizada pelos diversos setores daquela Companhia, destacamos o Despacho 0390/2014-DIPRE, fl. 138, no qual foi reconhecida a possibilidade de celebração de contrato de concessão de direito real de uso com a recomendação de que o imóvel não fosse alienado quando da criação da unidade imobiliária. No mesmo sentido foi o Parecer nº 1273/2014 – ACJUR da Advocacia e Consultoria Jurídica da TERRACAP, fls. 152/158.

60. Assim, por meio da Decisão nº 1404/2014 da Diretoria Colegiada da TERRACAP, fls. 160/161, foi autorizada a celebração de contrato de concessão de uso com a empresa Agropecuária Brasília Ltda.²⁹

Do Processo 070.001.643/2014 – SIGMA Agropecuária Ltda.³⁰

²⁸ Entre a data do encaminhamento à TERRACAP, 03/12/2014 e a aprovação pela Diretoria Colegiada, 23/12/2014.

²⁹ Foi assinado o Contrato DIRUR nº 344/2014, fls. 164/176.

³⁰ Peça nº 6, todas as folhas mencionadas neste tópico referem-se a essa Peça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

61. No Processo nº 070.001.643/2014 foi examinado o requerimento para regularização da ocupação do imóvel denominado CAUB 01, Chácara nº 76, Riacho Fundo II, formulado pela empresa SIGMA Agropecuária Ltda.

62. Tendo em vista que um dos aspectos na representação que deu origem aos autos foi a celeridade observada na tramitação dos autos, relacionamos os principais atos realizados na Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do DF, desde a apresentação do requerimento até a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante nº 272/2014, fl. 134.

- **14/08/2014:** apresentação do requerimento pela interessada, fl. 2;
- **01/09/2014:** emissão do Laudo de Vistoria nº 632/2014, fls. 58/61;
- **16/09/2014:** emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 88/92;
- **16/09/2014:** aprovação do Plano de Utilização, fls. 94/95;
- **14/10/2014:** despacho atestando o cumprimento das exigências legais, fl. 114;
- **20/10/2014:** emissão do Parecer Técnico-Jurídico nº 677/2014, fls. 116/122;
- **24/10/2014:** aprovação do processo de regularização pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, fls. 126/132;
- **28/10/2014:** emissão do Certificado nº 272/2014, conferindo o título de legítima ocupante da área denominada Lotes nºs 76 e 78, Caub I, Riacho Fundo/DF, à empresa SIGMA Agropecuária Ltda., fl. 134.

63. A cadeia possessória da área rural requerida foi demonstrada pelos seguintes documentos:

- **Chácara nº 81, antiga nº 78**
- **Contrato de Concessão de Uso nº 089/88, fls. 03/07:**
 - a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
 - b) Concessionário: Antônio José Leite



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 078 e Área Rural nº 078 – CAUB – área de 6,0000 ha
- d) Vigência – 15 anos renováveis
- e) Data da concessão: 03 de fevereiro de 1988

- Cessão de Direitos Particular, fls. 09/11:

- a) Cedente: Antônio José Leite
- b) Cessionário: Wigberto Ferreira Tartuce
- c) Objeto: Unidade Residencial nº 078 – CAUB – área de 6,0000 ha
- d) Data da cessão: 24 de agosto de 1999

- Cessão de Direitos Particular, fls. 13/17³¹:

- a) Cedente: Wigberto Ferreira Tartuce
- b) Cessionário: SIGMA Agropecuária Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Chácara nº 81, antiga nº 78 – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

- Chácara nº 82, antiga nº 76

- Contrato de Concessão de Uso nº 089/88, fls. 19/23:

- a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
- b) Concessionário: João Batista Maciel Coelho
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 076 e Área Rural nº 076 – CAUB – área de 6,0000 ha
- d) Vigência – 15 anos renováveis
- e) Data da concessão: 03 de fevereiro de 1988

³¹Nesta cessão consta que o cedente é possuidor dos direitos de posse do imóvel desde a data de 04/07/1991. Entretanto, pelos documentos carreados aos autos, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu tais direitos em 24 de agosto de 1999. Além disso, embora a cessão seja datada de 18/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 14/08/2014. Ademais, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO. E, por fim, há uma divergência entre a data constante da última folha da cessão (18/02/2003) e a constante na introdução do documento (15/02/2003).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- Cessão de Direitos Particular, fls. 25/27:

- a) Cedente: João Batista Maciel Coelho
- b) Cessionário: Wigberto Ferreira Tartuce
- c) Objeto: Unidade Residencial nº 076 - CAUB – área de 6,0000 ha
- d) Data da cessão: 24 de agosto de 1999

- Cessão de Direitos Particular, fls. 28/32³²:

- a) Cedente: Wigberto Ferreira Tartuce
- b) Cessionário: SIGMA Agropecuária Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Chácara nº 82, antiga nº 76 – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

64. O “Plano de Utilização da Unidade de Produção” - PU, relativo à Chácara nº 82, antiga nº 76³³ e elaborado em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 803/2009 e Decreto nº 31.084/2009 foi juntado às fls. 34/43.

65. Nos termos do Contrato Social de 24 de julho de 2014³⁴, juntado às fls. 66/72, a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. iniciou suas atividades em **15/04/2014**. O registro na Junta Comercial do Distrito Federal se deu em 29/08/2014, fl. 72. Por sua vez, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, assinala a data de abertura em **03/06/2014**, fl. 76.

66. No Despacho nº 4104/2014-GRF/DFR/SAF/SEAGRI-DF, fl. 74, foi apontada a ausência dos seguintes documentos: instrumento constitutivo e alterações posteriores, CNPJ, Inscrição Estadual, CPF e identidade do

³² Nesta cessão consta que o cedente é possuidor dos direitos de posse do imóvel desde a data de 25/02/1999. Entretanto, pelo documento de fls. 25/27, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu tais direitos em 24 de agosto de 1999. Além disso, embora a cessão seja datada de 18/02/2003, o reconhecimento da veracidade das assinaturas é de 07/08/2014. Ademais, apesar do imóvel objeto da cessão ser localizado no Distrito Federal, assim como o endereço dos signatários, referido reconhecimento foi realizado no Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO. E, por fim, há uma divergência entre a data constante da última folha da cessão (18/02/2003) e a constante na introdução do documento (15/02/2003).

³³ Pelo PU é possível observar que, embora seja mencionada apenas a Chácara 82, também foi incluída a Chácara nº 81, tendo em vista à área total informada.

³⁴ Não consta a primeira folha do documento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

representante legal, procuração pública, identidade e CPF do procurador. Cópias desses expedientes foram juntadas às fls. 76/83.

67. O Laudo de Vistoria nº 632/2014, fls. 58/61, atestou a existência de atividade rural (cultivo de milho), porém, assinalou que o requerente não residia no local e que não havia ninguém no momento da vistoria.

68. Por meio do Parecer Técnico-Jurídico nº 677/2014-AJL/SEAGRI-DF, fls. 116/122, foi registrada a inexistência de óbice legal à regularização. Ressalvou-se, entretanto, a necessidade de obtenção de licença ambiental.

69. O Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG aprovou a regularização, salientando, também, a necessidade de apresentação de licença ambiental, fls. 126/132.

70. Assim foi emitido o Certificado nº 272/2014, fl. 134, atestando ser a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. legítima ocupante da área denominada Lotes nºs 76 e 78, CAUB I, Riacho Fundo/DF.

71. Para continuidade do processo de regularização, os autos foram encaminhados à Companhia Imobiliária de Brasília. Mais uma vez considerando os aspectos questionados pelo MPJTCD, dentre os quais a celeridade da tramitação, verificamos que, entre o recebimento do Processo e a aprovação por sua Diretoria Colegiada, decorreram 14 (quatorze) dias³⁵.

72. No Despacho 0372/2014-DIPRE, fl. 165, foi reconhecida a possibilidade de celebração de contrato de concessão, sendo feita a recomendação de que o imóvel não fosse alienado quando da criação da unidade imobiliária. Esse entendimento foi corroborado pela Advocacia e Consultoria Jurídica da TERRACAP no Parecer nº 1244/2014 – ACJUR, fls. 173/183.

73. Assim, por meio da Decisão nº 1328/2014 da Diretoria Colegiada da TERRACAP, fl. 185, foi autorizada a celebração de contrato de concessão de uso com a empresa SIGMA Agropecuária Ltda., tendo por objeto a Chácara nº 76 –

³⁵ 24/11/2014 a 08/12/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

CAUB I – Riacho Fundo II/DF com área total de 11,9636 ha.³⁶

Do Processo 070.001.650/2014 – BSB Agropecuária Ltda.³⁷

74. A empresa BSB Agropecuária requereu junto à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal a regularização da área rural denominada CAUB 01, Chácara nº 84, Riacho Fundo II, fl. 2.

75. No intuito de verificarmos a duração da tramitação do Processo nº 070.001.650/2014, relacionamos os principais atos realizados na SEAGRI, desde a apresentação do requerimento até a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante nº 273/2014, fl. 106

- **20/08/2014:** apresentação do requerimento pela interessada, fl. 2;
- **01/09/2014:** emissão do Laudo de Vistoria nº 633/2014, fls. 56/59;
- **16/09/2014:** emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 66/67;
- **16/09/2014:** aprovação do Plano de Utilização, fls. 68/69;
- **16/10/2014:** despacho atestando o cumprimento das exigências legais, fl. 88;
- **17/10/2014:** emissão do Parecer Técnico-Jurídico nº 676/2014, fls. 89/95;
- **24/10/2014:** aprovação do processo de regularização pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, fls. 98/104;
- **28/10/2014:** emissão do Certificado nº 273/2014, conferindo o título de legítima ocupante da área denominada Lotes nºs 84 e 85, Caub I, Riacho Fundo/DF, à empresa BSB Agropecuária Ltda., fl. 106.

³⁶ Embora a Decisão da Diretoria Colegiada mencione apenas a Chácara 76, o objeto do Contrato DIRUR nº 328/2014 englobou as chácaras 76 e 78, com área total de 11,8636 que equivale à área autorizada.

³⁷ Peça nº 5, todas as folhas mencionadas neste tópico referem-se a essa Peça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

76. A empresa BSB Agropecuária Ltda. apresentou os seguintes documentos, buscando demonstrar ser detentora da posse da área rural requerida:

- Chácara nº 78, antiga nº 84

- Contrato de Concessão de Uso nº 092/88, fls. 03/07:

- a) Concedente: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
- b) Concessionário: Joaquim Benício de Souza
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade Residencial nº 084 e Área Rural nº 084 – CAUB – área de 6,0000 ha
- d) Vigência – 15 anos renováveis
- e) Data da concessão: 03 de fevereiro de 1988

- Cessão de Direitos Particular, fls. 19/21:

- a) Cedente: Joaquim Benício de Souza
- b) Cessionário: Luisa Helena Veloso Tartuce
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade 084–CAUB– área de 6,0000 ha
- d) Data da cessão: 18 de agosto de 1999

- Cessão de Direitos Particular, fls. 09/12:

- a) Cedente: Luisa Helena Veloso Tartuce
- b) Cessionário: BSB Agropecuária Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Chácara nº 78, antiga nº 84 – CAUB – área de 5,9040 ha
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

- Chácara nº 67, antiga nº 85³⁸

- Cessão de Direitos Particular, fls. 16/18:

- a) Cedente: Maria da Graça Menezes Gusmão
- b) Cessionário: Wigberto Ferreira Tartuce
- c) Objeto: Agrovila nº 01 – Unidade 085 – área de 6,0000 ha
- d) Data da cessão: 29 de junho de 1999

³⁸Na cadeia dominial deste imóvel não foi apresentado o contrato original firmado com a antiga Fundação Zoobotânica. Porém, esse ajuste é mencionado na Cessão de fls. 16/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- Cessão de Direitos Particular, fls. 13/15³⁹:

- a) Cedente: Wigberto Ferreira Tartuce
- b) Cessionário: BSB Agropecuária Ltda.
- c) Objeto: Agrovila nº 01, Chácara nº 67, antiga nº 85 - CAUB – área total 5,90,40 ha
- d) Data da cessão: 18 de fevereiro de 2003

77. O “Plano de Utilização da Unidade de Produção” - PU, relativo à Chácara nº 84⁴⁰ e elaborado em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 803/2009 e Decreto nº 31.084/2009 foi juntado às fls. 22/32.

78. O início das atividades da empresa BSB Agropecuária Ltda. foi em **15/04/2014**, conforme se depreende do Contrato Social constante às fls. 44/49. Conforme carimbo visto à folha 50, a empresa foi registrada na Junta Comercial do Distrito Federal em **25/08/2014**. Por sua vez, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, assinala a data de abertura em **06/05/2014**, fl. 51.

79. O Laudo de Vistoria nº 633/2014, fls. 56/59, atestou a existência de atividade rural (cultivo de milho), porém, assinalou que o requerente não residia no local, bem como ressaltou que não havia ninguém no momento da vistoria.

80. No Despacho nº 1569/2014, fl. 81, é apontada a ausência de procuração, de documentos do procurador e do representante legal. Cópias de tais expedientes foram juntados às fls. 82/85.

81. Por meio do Parecer Técnico-Jurídico nº 676/2014-AJL/SEAGRI-DF, fls. 89/95, foi registrada a inexistência de óbice legal à regularização, assinalando a necessidade de obtenção de licença ambiental e acompanhamento do Plano de Utilização de Produção apresentado.

³⁹ Nesta cessão consta que o cedente é possuidor dos direitos sobre o imóvel desde a data de 25/02/1999. Entretanto, pelos documentos carreados aos autos, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu tais direitos em 29 de junho de 1999. Além disso, há uma divergência entre a data constante da última folha da cessão (18/02/2003) e a constante na introdução do documento (15/02/2003).

⁴⁰ Pelo PU é possível observar que, embora seja mencionada apenas a Chácara 84, também foi incluída a Chácara nº 85, tendo em vista à área total informada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

82. O Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG aprovou a regularização, salientando a necessidade de observância das ressalvas da Assessoria Jurídica, fls. 98/104.

83. Assim foi emitido o Certificado nº 273/2014, fl. 106, atestando ser a empresa BSB Agropecuária Ltda. legítima ocupante da área denominada Lotes nºs 84 e 85, CAUB I, Riacho Fundo/DF.

84. Após a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante e dando prosseguimento ao processo de regularização, os autos foram encaminhados à Companhia Imobiliária de Brasília.

85. Compulsando os documentos constantes do Processo nº 070.001.650/2014, observamos que a tramitação pelas diversas unidades da TERRACAP até a aprovação final da Diretoria Colegiada demorou 14 (quatorze) dias⁴¹.

86. Por meio do Despacho nº 365/2014-DIPRE, fl. 134, e do Parecer nº 1245/2014 – ACJUR, fls. 139/147, as áreas técnicas da TERRACAP não vislumbraram óbice à celebração de contrato de concessão de uso com a empresa BSB Agropecuária Ltda., recomendando, apenas, que o imóvel não fosse alienado quando da criação da unidade imobiliária.

87. Assim, por meio da Decisão nº 1328/2014 da Diretoria Colegiada da TERRACAP, fl. 148, foi autorizada a celebração de contrato de concessão de uso com a empresa BSB Agropecuária Ltda., tendo por objeto a Chácara nº 84 – CAUB I – Riacho Fundo II/DF com área total de 12,1195 ha.⁴²

Do Grupo de Trabalho

88. Conforme consta na Representação nº 13/2015-GPDA, foi noticiado na imprensa que imóveis rurais de propriedade do empresário Wigberto Tartuce teriam

⁴¹ 24/11/2014 (data de entrada do Processo na Companhia) a 08/12/2014 (data da Decisão nº 1328/2014).

⁴² Embora a Decisão da Diretoria Colegiada mencione apenas a Chácara 84, a área aprovada corresponde às Chácaras 84 e 85.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

sido regularizados com fraude processual e utilização de documentos falsos para ocultar bens em nome daquele senhor.

89. No âmbito da TERRACAP, essa questão foi apreciada em cada um dos processos acima relatados⁴³, sendo tecidas as seguintes considerações⁴⁴:

“Face às normas que hoje regem os procedimentos de regularização das ocupações das áreas rurais públicas, o processo inicia-se com requerimento formulado pelo interessado protocolado na SEAGRI, que tem a atribuição de identificar se o ocupante atende aos requisitos legais dispostos no art. 18 da Lei Federal nº 12.024/09 ou da Lei Distrital nº 2.689/01, regulamentado pelo Decreto nº 34.921/13, uma vez legitimado o ocupante, aquela Secretaria emite o Certificado de legítimo Ocupante – CLO e remete o processo para TERRACAP, que, por sua vez limita-se complementar a instrução processual em conformidade com o manual de rotina aprovado pela Decisão DIRET Nº 498 de 07/05/2014 e ao final é assinado o Contrato de Concessão de Uso Oneroso, conforme estabelecido na Resolução 234/14-CONAD.

(...) O tempo máximo permitido pela norma entre o ingresso do processo e a Decisão da Diretoria Colegiada é de 38 dias.

Considerando que a proximidade do final do ano impõe-se maior celeridade no cumprimento das metas de cada unidade desta Empresa, constata-se que o prazo médio de 14 dias, estando a documentação verificada pela SEAGRI/DF em termos, afigura-se razoável, pois pouco abaixo da média do prazo máximo admitido.

Conforme se observa da Portaria nº 12 de 05 de maio de 2014, da SEAGRI/DF (...) foi designado Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito daquela Pasta relativos aos processos de regularização fundiária (...)

Considerando ser atribuição da SEAGRI a análise da documentação apresentada pelo interessado, que supostamente estaria eivada de vício, conforme noticiado pela imprensa, e que cabe a mesma verificar as condicionalidades legais e validade da documentação acostada que visa provar o lapso temporal pra certificar a legitimidade da ocupação (Decreto nº 34.931/2013).

⁴³ Despacho nº 804/2015-DIRUR (BSB Agropecuária Ltda., fls. 192/197-Peça nº 5; Despacho nº 802/2015-DIRUR (SIGMA Radiodifusão Ltda., fls. 341/346-Peça nº 8); Despacho nº 801/2015-DIRUR (Agropecuária Brasília Ltda., fls. 193/198-Peça nº 7) e Despacho nº 798/2015-DIRUR (SIGMA Agropecuária Ltda., fls. 229/234-Peça nº 6).

⁴⁴ O teor da manifestação é o mesmo em todos os processos aqui examinados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

Considerando que aquela Secretaria já adotou as medidas legais cabíveis, conforme retro mencionado.

Entendemos s.m.j. que, momentaneamente, não há necessidade desta Empresa analisar a documentação apresentada pelo requerente com intuito de provar sua legítima ocupação.

Notadamente, esta Empresa adotará as medidas legais cabíveis a partir da manifestação da SEAGRI a luz do resultado apresentado pelo GT constituído pela Portaria nº 32 de 05 de maio de 2015."⁴⁵

90. Ainda na esfera da TERRACAP, foi encaminhado o Ofício nº 263/2015-PRESI à Controladoria-Geral do Distrito Federal, dando notícia dos fatos veiculados na imprensa, uma vez que, no entendimento da Companhia, a ocorrência reportada demandaria atuação daquele órgão de controle.

91. De fato, mediante a Portaria nº 32/2015, a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural constituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela Pasta em relação aos processos de regularização fundiária nºs 070.000.599/2014, 070.001.650/2014, 070.001.643/2014 e 070.001.650/2014.

92. Considerando a similaridade entre o assunto abordado pelo referido Grupo de Trabalho e a matéria examinada nos presentes autos, requisitamos à SEAGRI cópia do Processo nº 070.000.892/2015, que tratou dos resultados alcançados pelos servidores designados pela mencionada Portaria nº 32/2015⁴⁶. Os documentos solicitados foram enviados a esta Secretaria de Acompanhamento por intermédio do Ofício nº 373/2015-SRF/SEAGRI-DF, fl. 01-Peça nº 38.

93. Inicialmente, verificamos que os servidores que compuseram o aludido Grupo de Trabalho discordam da assertiva da TERRACAP de que a responsabilidade pela análise da documentação do ocupante da terra seria da SEAGRI, aduzindo que aquela Companhia também deveria zelar pela verificação do cumprimento dos rigores da lei.

⁴⁵ Esse prazo de 14 dias refere-se à BSB Agropecuária Ltda., para as demais empresas a tramitação teve a seguinte duração: SIGMA Agropecuária Ltda. – 14 dias; Agropecuária Brasília Ltda. - 20 dias; e SIGMA Radiodifusão Ltda. – 27 dias.

⁴⁶Ofício nº 154/2015-SEACOMP-DS, Peça nº 36.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

94. No Relatório Final elaborado pelo GT foram tecidas diversas considerações acerca dos procedimentos realizados no âmbito da SEAGRI. Ao relacionar as atividades desenvolvidas pelas unidades envolvidas no processo de regularização, os signatários do relatório asseveram não ter havido manifestação clara a respeito do conteúdo da documentação apresentada, evidenciando *“incongruência sistêmica no procedimento”*. Assinalam ter sido verificada inércia da Assessoria Jurídica-Legislativa na análise da documentação apresentada pelos requerentes e, por isso, sugerem que os *“Doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária”*.

95. O Grupo de Trabalho aduz que o objetivo do exame documental realizado pela SEAGRI é aferir a comprovação do lapso temporal de ocupação da terra e do desenvolvimento de atividade rural efetiva. Entende, porém, que não houve análise da *“congruência entre o lapso temporal da constituição das pessoas jurídicas e as confecções das cessões de direito”*. Nesse ponto, destaca que algumas das cessões de direito apresentadas são anteriores à constituição das empresas requerentes, excetuando a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda.

96. É mencionada no relatório a dificuldade de identificação da área rural que efetivamente é objeto de sucessão. Pontuou-se, ainda, a existência de pessoa jurídica com finalidade diversa da agricultura figurando como requerente.

97. A partir dessas constatações, o Grupo de Trabalho sugere a suspensão ou revogação dos certificados de legítima ocupação conferidos às empresas Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. Propõe, também a adoção de algumas medidas tendentes a aprimorar a instrução processual destinada à comprovação da legitimidade de ocupação do imóvel rural.

98. Quanto ao aprimoramento dos procedimentos relativos à regularização de terras rurais, foram propostas as seguintes medidas:

- revisão da Portaria nº 25/2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- criação de um manual de rotina com as etapas do processo de regularização, bem como com os prazos médios de cada etapa;
- análise prévia dos documentos obrigatórios apresentados pelo interessado, quando da autuação do processo;
- emissão de parecer próprio identificando as sucessões e/ou demais documento que comprovem a ocupação da área;
- inclusão no laudo de vistoria de informação a respeito de quem desenvolve a atividade rural;
- comprovação de quitação relativa aos autos de infração de competência da Subsecretaria de Defesa e Inspeção Sanitária ou Defesa Agropecuária;
- garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos casos de sobrestamento ou indeferimento do requerimento, mediante notificação do interessado;
- definição de um critério objetivo para aferição da área que pode ser utilizada com finalidade diversa da agropecuária, a fim de resguardar a destinação da terra rural e sua finalidade social;
- adoção de um ato final declaratório da conformidade da documentação;
- alteração da sistemática de avaliação de processos no COREG, no sentido de evitar que um mesmo membro proceda a relatoria de casos com alguma conexão ou relação;
- realização de fiscalização dos planos de utilização que já foram objeto de contrato de concessão de uso para aferição da efetiva destinação das áreas;
- aprimoramento dos procedimentos de regularização para aferição da veracidade dos carimbos de reconhecimento de firma nas cessões de direito apresentadas, a fim de evitar a ocorrência de fraudes.

99. Não obstante as irregularidades identificadas e as medidas propostas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

o Grupo de Trabalho não indicou qualquer responsável.

100. Ao tomar conhecimento dos resultados apresentados, o Secretário de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, mediante o Despacho nº 250/2015, fls. 38/39 – Peça nº 38, determinou a adoção das seguintes providências:

- 1) anulação dos Certificados nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014 que reconheceu a legítima ocupação das empresas Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., com consequente notificação das referidas empresas;
- 2) realização de vistoria nas chácaras 76, 78, 84, 85 e 104 e inclusão dos resultados nos processos administrativos;
- 3) reavaliação do Processo nº 070.000.599/2014, referente ao requerimento da empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., verificando, especialmente, a comprovação de atividade agropecuária no lapso temporal e realização de vistoria para verificação do cumprimento do Plano de Utilização;
- 4) observância das sugestões de aprimoramento dos procedimentos para comprovação da legítima ocupação, constantes do Relatório Final do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015.

101. A fim de verificarmos as providências adotadas em face das determinações acima relacionadas, requisitamos à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural cópias complementares dos processos de regularização que foram anexados à representação inicial (Peças nºs 5, 6, 7 e 8)⁴⁷. Em atendimento, a jurisdicionada encaminhou, em 28/10/2015, os expedientes que compõem a Peça nº 49.

102. A partir das cópias recebidas, observamos que, em decorrência do Despacho nº 250/2015, fls. 38/39 – Peça nº 38, o Diretor de Regularização Fundiária da SEAGRI, em 25/06/2015, anulou os Certificados nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014, fls. 195, 709 e 929 – Peça nº 49. Em consequência, as empresas

⁴⁷ Ofício nº 166/2015 – SEACOMP DS, Peça nº 48.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

requerentes foram notificadas⁴⁸ para que se manifestassem a respeito daquela decisão.

103. Utilizando dessa faculdade, as empresas Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., por intermédio do escritório de advocacia que as representa, ofertou as ponderações julgadas pertinentes, na tentativa de modificar o ato de anulação dos certificados⁴⁹.

104. Salientam, inicialmente, que os certificados foram emitidos após instrução e pareceres favoráveis de conselheiro do COREG e da Assessoria Jurídica da SEAGRI, fls. 203, 716 e 937 – Peça nº 49. Aduzem que a certificação e a vistoria são atos declaratórios e, uma vez que não foi questionada a lisura dos servidores públicos que praticaram tais atos, estes não poderiam ser anulados pois haveria “atropelo processual”, fls. 206, 719 e 940 – Peça nº 49.

105. Destacam a existência dos presentes autos, requerendo o sobrestamento dos processos que tramitam na SEAGRI até decisão desta Corte. Alternativamente, solicitam a reinstrução dos processos de regularização *“considerando o interesse de terceiros, servidores que participaram do ato de certificação da ocupação do imóvel, e razões de mérito a serem oportunizadas em momento subsequente”*, fls. 206/207, 721 e 942 – Peça nº 49.

106. Em complemento a essa manifestação, as Sr^{as} Luiza Helena Veloso Tartuce e Flávia Veloso Tartuce, representantes legais das empresas, apresentaram também suas considerações⁵⁰, fls. 216/218, 730/732 e 950/952 – Peça nº 49.

107. Em apertada síntese, as referidas senhoras alegam que a discrepância observada entre a data das cessões de direitos e a data de constituição das empresas representa erro material que não foi observado por nenhuma das unidades da SEAGRI e da TERRACAP durante a instrução processual. Entendem

⁴⁸Notificação nº 0008/2015 – Agropecuária Brasília Ltda., fl. 196 – Peça nº 49. Notificação nº 0009/2015 – SIGMA Agropecuária Ltda., fl. 710 – Peça nº 49. Notificação nº 0007/2015 – BSB Agropecuária Ltda., fl. 930 – Peça nº 49.

⁴⁹Embora constantes de documentos diversos, os argumentos ofertados são os mesmos.

⁵⁰Mais uma vez, apesar de terem sido apresentados documentos diversos, os argumentos são idênticos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

que, caso isso tivesse sido identificado, as requerentes poderiam ter corrigido a “falha” uma vez que não houve dolo, fl. 217, 731 e 951 – Peça nº 49.

108. Destarte, acreditam ser possível a apresentação de requerimentos em novos processos de regularização da ocupação, desta vez, com a “documentação saneada”. Para tanto, entendem ser necessária a desconstituição da legitimação pelo COREG com declaração de nulidade dos certificados e, consequente, anulação dos contratos firmados com a TERRACAP.

109. As manifestações não foram acolhidas pela Subsecretaria de Regularização e Fiscalização Fundiária do DF, fls. 219/220, 733/734 e 953/954 – Peça nº 49, sob o argumento de intempestividade, mantendo-se a anulação dos certificados. Adentrando no mérito da questão, o Subsecretário salientou que a finalidade principal da análise promovida pela SEAGRI/DF nos processos de regularização fundiária é a legitimação da ocupação com verificação do preenchimento ou não dos requisitos legais, nos termos do § 2º do art. 11 da Lei nº 2.689/2001.

110. As empresas foram cientificadas do indeferimento em 19/10/2015, Notificações nºs 0038/2015 e 00037/2015, fls. 221, 735 e 955 – Peça nº 49⁵¹. De acordo com as cópias encaminhadas, essas notificações constituem a última intervenção nos autos.

111. Em relação à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., em atendimento ao Despacho nº 250/2015 – GAB/SEAGRI, foi realizada, em 10/07/2015, nova vistoria na área (Laudo de Vistoria nº 200/2015, fls. 484/487 – Peça nº 49). A partir da verificação *in loco*, foram apresentadas as seguintes observações:

- a mão de obra relacionada à atividade rural é de 02 (dois) funcionários fixos;
- o milho cultivado na última safra foi colhido recentemente para silagem e os restos culturais incorporados ao solo;
- não foram registradas imagens dos silos por estarem localizados fora

⁵¹Foram expedidas duas notificações com a numeração 0038/2015, fls. 221 e 955 – Peça nº 49, uma destinada à Agropecuária Brasília Ltda. e outra a BSB Agropecuária Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

da área requerida;

- dentro da área requerida existe uma caixa d'água da CAESB e **funciona um ferro velho**, ocupando uma área de aproximadamente 03 hectares;

- a área cultivada com gueroba sofreu queimada recente.

112. O coordenador do Grupo responsável pela análise do Plano de Utilização, solicitou em 10/09/2015, fl. 238 – Peça nº 49, a confecção de laudo de fiscalização do lote para comparação com as atividades propostas no PU. Não consta das cópias enviadas qualquer outra medida.

Da análise

113. Considerando que são examinados nestes autos quatro contratos de concessão de uso, faremos um relato das irregularidades identificadas em todos os ajustes, apontado as particularidades de cada um. Registra-se o cumprimento do item II da Decisão nº 2510/2015, haja vista a suspensão pela Diretoria Colegiada da TERRACAP dos Contratos de Concessão de Uso nºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014 (Decisão nº 261/2015, fl. 25 – Peça nº 32).

114. A utilização por particulares dos imóveis aqui retratados originou-se em contratos firmados com a antiga Fundação Zoobotânica. Tais ajustes proibiam o empréstimo, a cessão e a transferência dos imóveis, considerando nulos todos os atos que objetivassem desvirtuar, fraudar ou impedir a aplicação dessa vedação.

115. Não obstante a restrição imposta, verifica-se nas cadeias dominiais, descritas nos parágrafos 36/37, 48, 63 e 76, que houve transferência onerosa dos direitos de uso dos bens públicos. Esse fato constitui tema tortuoso no Distrito Federal⁵².

⁵² No Processo nº 1876/98 foi realizada auditoria tendo por escopo o exame da regularidade dos arrendamentos de terras rurais existentes no Distrito Federal, a partir dos ajustes celebrados pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal – FZDF, do ano de 1979 até julho de 2006. Por meio da Decisão nº 6779/2007, o Tribunal considerou que eram ilegais os contratos de terras rurais celebrados sem licitação, bem como suas renovações, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993. A Corte também considerou ilegais as transferências dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

116. A ocupação desordenada do solo e a existência de especulação imobiliária de terras públicas, quer por ausência de ajustes formais permitindo a utilização do imóvel, quer por invasão ilegal ou, ainda, pela comercialização indevida do patrimônio público, é matéria recorrente na gestão governamental. Diante desse contexto, os órgãos e entidades distritais, ao longo dos anos, têm buscado alternativas para sanar situações já constituídas, bem como coibir a ocorrência de novas irregularidades.

117. Como instrumento de política pública, a regularização fundiária visa garantir, especialmente, o direito à moradia, previsto na Constituição Federal. No que concerne às terras rurais, a regularização almeja alcançar, dentre outros objetivos, o cumprimento da função social da propriedade e a fixação do homem ao campo.

118. Nesse cenário, foram editadas a Lei distrital nº 2.689/2001 e a Lei federal nº 12.024/2009 e o Decreto distrital nº 34.931/2013. Esses normativos estabelecem os requisitos a serem preenchidos pelos interessados na regularização de terras rurais localizadas no Distrito Federal.

119. Apresentamos abaixo as exigências inseridas nos normativos⁵³:

I – Lei nº 2.689/2001

Alienação ou Concessão de Direito Real de Uso

1) diretamente aos legítimos ocupantes (§ 2º do art. 2º), mediante comprovação:

- a) de ser arrendatário ou concessionário de uso de imóvel rural de propriedade do Distrito Federal ou da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com vigência contratual há pelo menos cinco anos;

contratos de terras rurais públicas, pois os ajustes são celebrados “intuitu personae”. Mediante a recente Decisão nº 4325/2015, o Tribunal autorizou a realização de inspeção para obtenção de informações atualizadas acerca da regularização de terras rurais no DF. Assim, não teceremos comentários adicionais acerca das cessões realizadas entre particulares identificadas nestes autos.

⁵³Uma análise mais aprofundada de tais normas será realizada nos parágrafos 256/297 da Informação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- b) por vistoria e consequente atestado expedido pela SEAGRI, do uso produtivo e social da propriedade;
- c) do pagamento da taxa de ocupação em dia;
- d) das benfeitorias do imóvel, inclusive as de recuperação e manutenção da qualidade do solo;
- e) por declaração de contração ou não de financiamento para aplicação no imóvel e, caso afirmativo, disponibilização de cópia do contrato firmado;
- f) da ocupação de áreas com dimensão de 2 ha a 300 ha.

2) mediante procedimento licitatório, para candidatos não ocupantes, de terras não arrendadas, não concedidas e disponíveis (art. 3º), ante:

- a) declaração de que a utilização da área rural pretendida será exclusivamente para fins de produção e atividade rural;
- b) apresentação do Projeto de Exploração Rural desejado, cujas condições de exequibilidade e viabilidade técnico-econômica e financeira serão submetidas à apreciação da SEAGRI;
- c) em áreas com dimensões de 2 ha a 300 ha;

II – Lei nº 12.024/2009 (art. 18)

Regularização, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que estejam ocupando as terras rurais há pelo menos 5 (cinco) anos, contados de 27 de agosto de 2009, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva.

120. A Lei nº 2689/2001 define, ainda, em seu art. 11, a possibilidade de regularização de terras rurais mediante a **Legitimação de Ocupação** destinada ao ocupante de área produtiva, mediante o seu trabalho e o de sua família, de até 150 hectares, que não seja proprietário de imóvel rural e comprove a ocupação e produção rural efetivas pelo prazo mínimo de cinco anos.

121. O Decreto nº 34.931/2013 buscou regulamentar tanto a Lei distrital nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

2.689/2001, quanto a Lei federal nº 12.024/2009 e em seu artigo 1º estabelece que suas regras deverão ser aplicadas à regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal que **não tenham amparo contratual**.

122. Feitas essas considerações, passaremos a examinar os tópicos destacados pelo MPJTCDF na representação que deu origem aos autos.

123. Quanto à suposta impropriedade no prazo da tramitação processual, relacionamos abaixo o tempo gasto na instrução dos autos no âmbito da SEAGRI e no da TERRACAP⁵⁴:

PROCESSO	PERÍODO DE TRAMITAÇÃO	
	SEAGRI	TERRACAP
070.000.599/2014 SIGMA Radiodifusão Ltda.	24/03/14 a 09/10/14 224 dias	13/11/14 a 08/12/14 27 dias
070.001.601/2014 Agropecuária Brasília Ltda.	14/08/14 a 02/10/14 113 dias	03/12/14 a 23/12/14 20 dias
07.001.643/14 SIGMA Agropecuária Ltda.	14/08/14 a 28/10/14 98 dias	24/11/14 a 08/12/14 14 dias
070.001.650/2014 BSB Agropecuária Ltda.	20/08/14 a 28/10/14 90 dias	24/11/14 a 08/12/14 14 dias

124. A TERRACAP noticiou a existência de norma interna, aprovada pela Decisão DIRET nº 498/2014, estabelecendo o prazo máximo que o processo de regularização pode permanecer em cada uma das unidades envolvidas⁵⁵. É plausível a explicação daquela empresa de que, ao receber o Processo da SEAGRI, presume-se que a conferência da documentação e a declaração de conformidade com a legislação já tenha sido realizada pela referida Pasta antes da emissão do certificado de legítimo ocupante. Nesse contexto, o prazo de tramitação dos processos aqui examinados não se mostraria inadequado.

125. Entretanto, assiste razão ao Grupo de Trabalho instituído pela SEAGRI quando assevera que aquela Companhia, na qualidade de proprietária da área a ser

⁵⁴Em relação à SEAGRI foram consideradas as datas do requerimento do interessado até a emissão dos certificados de legítimos ocupantes. Quanto à TERRACAP, considerou-se a data de recebimento do processo e a autorização para assinatura do contrato.

⁵⁵ Entre a entrada do processo até a aprovação da Diretoria Colegiada é previsto um prazo máximo de 38 (trinta e oito) dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

concedida, não poderia se eximir da análise dos documentos carreados aos autos e que serviram de supedâneo à celebração dos ajustes, até mesmo porque é do interesse das jurisdicionadas a observância da legislação e a veracidade das informações prestadas pelos requerentes. Nos contratos ora examinados, observa-se que diversas falhas poderiam ser facilmente percebidas caso as unidades da TERRACAP tivessem efetuado nova conferência dos documentos apresentados pelos interessados na regularização.

126. Em relação à SEAGRI, não há norma que defina o tempo médio de tramitação dos processos de regularização de áreas rurais, o que dificulta a emissão de juízo de valor acerca da duração dos trâmites processuais. Ademais, não podemos comparar o processamento das regularizações questionadas com outros requerimentos e, portanto, não podemos aferir, com precisão, se houve ou não celeridade excessiva. É certo, porém, que a instrução processual ocorreu de forma desordenada e sem o devido cuidado com a análise da documentação ofertada, acarretando as diversas impropriedades descritas nesta Informação.

127. Um aspecto que pode ser observado em todos os processos examinados foi a imprecisão acerca da dimensão da área a ser regularizada, conforme sintetizado no quadro abaixo:

EMPRESA	Área inicial requerida	Área do Plano de Utilização	Área do Contrato
SIGMA Radiodifusão Ltda.	Chácara 43 – 5,9040 ha	Chácara 25, antiga 43 – 29,31 ha	Chácara 25 – 29,0724 ha
Agropecuária Brasília Ltda.	Chácara 104 – 6,1956 ha	Chácara 104 – 7,46 ha	Chácara 104 – 7,2757 ha
SIGMA Agropecuária Ltda.	Chácara 76 – 6,0000 ha	Chácaras 82/76 – 11,87 ha	Chácaras 76 e 78 – 11,8636 ha
BSB Agropecuária Ltda.	Chácara 84 – 6,000 ha	Chácara 84 – 12,12 ha	Chácara 84 – 12,1195 ha

128. Esse assunto foi abordado no Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015, fl. 32-Peça nº 38:

*“No que se refere a essa análise de Cessões, afim de comprovar a transmissão dos direitos incidentes sobre a área rural, **nem sempre é possível localizar efetivamente qual seria a área afeta as***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

*transmissões, ao passo que em alguns casos as chácaras sofrem alterações sucessivas no número como no caso de migração de CAUB-Catetinho. Não sendo possível aferir, por conseguinte, efetivamente qual seria a chacara objeto da regularização. **Muito embora o Plano de utilização –PU disponha de forma expressa que se trata de uma chacara específica, as Cessões trazem diversas outras no seu objeto. (...)***

As cadeias de sucessões devem ser conferidas pela área competente, que no nosso sentir é especificamente a Gerência de Regularização Fundiária, afim de dimensionar a exatidão das transferências, não sendo afastada a possibilidade de todos os setores, sempre que possível, procederem a revisão de tal análise, como é o caso da Assessoria Jurídico-Legislativa desta Pasta, que por ser área técnica não teve o cuidado de fazer minuciosa análise dos documentos apresentados. Realizando análise pormenorizada do conteúdo das Cessões, analisando data, cedente e cessionário bem como datas em que foram realizadas. Tudo isso se faz mister para que se possa evitar o andamento de processos com as incongruências evidenciadas nos autos submetidos a este Grupo de Trabalho.”, destacamos.

129. No requerimento da SIGMA Radiodifusão Ltda., o imóvel rural foi denominado genericamente CAUB 01 (Combinado Agrourbano Brasília) Riacho Fundo II. O Certificado de Legítimo Ocupante nº 228/2014 menciona apenas “*área denominada Caub 01, Combinado Agrourbano Brasília, Riacho Fundo II/DF*”. Ao seu turno, o Contrato DIRUR nº 327/2014 teve por objeto o imóvel rural denominado “*Chácara nº 25, CAUB I – Riacho Fundo II – Riacho Fundo/DF*”, com área total de 29,0724 ha, fls. 313/327 – Peça nº 8.

130. Os documentos inicialmente apresentados indicam uma área de 5,9040 ha, fls. 04/09, 10/14 e 19/21 – Peça nº 8, a mesma chacara na cessão de fls. 16/17 – Peça nº 8 passou a ser descrita com dimensão de 29,31 ha.

131. Essa discrepância foi mencionada no Despacho nº 2431/2014-SAF/SEAGRI-DF, fl. 79 – Peça nº 8. Sem qualquer explicação, comprovantes da posse de mais 4 chácaras foram anexados aos autos. Assim, a documentação relativa à cadeia dominial foi composta por cessões de direito de cinco unidades imobiliárias diferenciadas, cada uma com área individual de 5,90 há, sendo que uma das cessões da Chácara nº 25, antiga 43, relaciona a área de 29,31 ha. No parecer



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

jurídico, assinalou-se que o requerimento foi relativo à Chácara 25, sendo incorporadas as chácaras 19, 26, 27 e 28, fl. 231 – Peça nº 8.

132. Não há qualquer motivação para a aglutinação realizada, bem como não é possível saber o porquê de os números das chácaras terem sido alterados⁵⁶.

133. Em relação à Agropecuária Brasília Ltda., também observamos a modificação da numeração da chácara⁵⁷ sem apresentação dos motivos. Além disso, a cessão de fls. 34/36 – Peça nº 7 não guarda conformidade com a área rural inicialmente requerida, uma vez que, embora apresente a mesma numeração (Chácara nº 104), a localização indicada foi Colônia Agrícola do Catetinho, CAUB II.

134. O requerimento da empresa SIGMA Agropecuária Ltda. referia-se à Chácara nº 76, fl. 02 – Peça nº 6, já o Certificado de Legítimo Ocupante nº 272/2014, fl. 134 – Peça nº 6, relacionou as Chácaras nºs 76 e 78, mesmo objeto descrito no Contrato DIRUR nº 328/2014, fl. 195 – Peça nº 6. Em momento algum é esclarecido o motivo do acréscimo de outra unidade imobiliária ao requerimento da interessada.

135. De maneira semelhante, a solicitação da empresa BSB Agropecuária Ltda. referiu-se à regularização da Chácara nº 84, fl. 02 – Peça nº 5, porém, o Certificado de Legítimo Ocupante nº 273/2014, fl. 106 – Peça nº 5, relacionou os lotes nºs 84 e 85. O Contrato DIRUR nº 326/2014, por sua vez, teve por objeto o imóvel denominado “*Chácara nº 84, CAUB I, Riacho Fundo II*”, apresentando área total de 12,1195 ha, fls. 156/157 – Peça nº 5. Pela área constante do ajuste, depreende-se que a Chácara nº 85, embora não citada especificamente, também foi incluída no objeto daquele contrato.

136. Verificamos que os documentos que comprovam o direito de posse da empresa BSB Agropecuária Ltda. mencionam as Chácaras nºs 67 e 78 como sucessoras das antigas Chácaras nºs 84 e 85, fls. 09/12 e 13/15 – Peça nº 5. Entretanto, tanto no certificado de legítimo ocupante quanto no contrato firmado utilizou-se a numeração antiga (84 e 85).

⁵⁶Por exemplo, de “Chácara 43” para “Chácara 25”.

⁵⁷Agrovila nº 2, Unidade Residencial e Área Rural nº 01, fls. 03/06 – Peça nº 7 para Agrovila nº 1, Chácara 104, fls. 37/41 – Peça nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

137. O Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015-SEAGRI sugeriu que aquela Pasta, doravante, passasse a emitir parecer próprio acerca da comprovação da ocupação da área rural, definindo quais documentos poderiam ser aceitos para esse fim.

138. A esse respeito, oportuno registrar, que o Decreto nº 36.186, de 24/12/2014, alterou o Decreto nº 34.931/2013 indicando os documentos abaixo relacionados como hábeis para comprovação do tempo de ocupação:

- 1) original de documento público, devendo ser considerada a data de sua emissão;
- 2) original de documento que tenha fé pública, devendo ser considerada a data de sua assinatura ou emissão;
- 3) original de documentos particulares, autenticados por cartório ou autoridade pública no exercício e sua função, devendo ser considerada a data da chancela de autenticação;
- 4) original de documento particular, protocolado em órgão ou entidade pública, que conste nos registros do respectivo órgão ou entidade, devendo ser considerada a data da chancela de recebimento do órgão ou entidade pública;
- 5) a fotocópia de documentos ou extrato de informações existentes em banco de dados ou arquivo públicos, comprovada sua autenticidade por chancela de confere com o original por pessoa legalmente autorizado do órgão ou entidade, ou cuja autenticidade possa ser verificada por certificação digital, devendo ser considerada a data do registro de inserção no banco de dados.

139. É certo que a implementação da sugestão do Grupo de Trabalho, bem como a alteração do Decreto nº 34.931/2013 poderão aprimorar os procedimentos para futuras regularizações de áreas rurais. Entretanto, nos ajustes aqui examinados as incongruências relacionadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto as áreas efetivamente regularizadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

140. Ainda em relação à desídia na instrução processual, observamos que no documento de cessão de direito particular de fl. 94/98 – Peça nº 8 é assinalado que o cedente é possuidor dos direitos de posse desde 04/07/1991. Porém, essa informação não é compatível com a cessão de direitos de fls. 106/108 – Peça nº 08 que também define a data da posse como 04/07/1991.

141. Outra imprecisão identificada foi na cessão inserida às fls. 161/163 – Peça nº 8 que se refere à transferência do Lote nº 28, antigo nº 37. Referido documento traz na descrição das características do imóvel o Lote nº 39.

142. Também verificamos a ausência de zelo na instrução processual no requerimento da Agropecuária Brasília Ltda., haja vista a divergência entre as datas constantes dos expedientes que compõem os autos. Seu certificado de legítimo ocupante foi expedido em **02/10/2014**, fl. 113 – Peça nº 7, data anterior à aprovação da regularização pelo COREG (**27/11/2014**, fls. 109/112 – Peça nº 7). Por sua vez, a Ata da Reunião do referido Conselho apresenta informações desencontradas, ora menciona **27 de novembro de 2014**, fl. 109 – Peça nº 7, ora **27 de dezembro de 2014**, fl. 112 – Peça nº 7. Já o Parecer do Conselheiro é de **28 de novembro de 2014**, fl. 108 – Peça nº 7. Observa-se que o encaminhamento dos autos à TERRACAP ocorreu em **02/12/2014**, fl. 115 – Peça nº 7. Tudo indica que, na verdade, ocorreu erro formal na emissão do certificado e na confecção da Ata.

143. A SEAGRI, apesar das incoerências relatadas, não adotou qualquer medida saneadora nem fez constar dos autos justificativa acerca do critério utilizado para aglutinação de várias unidades, para o acréscimo de lote a requerimentos iniciais ou, ainda, para modificação da numeração dos imóveis. De igual forma, não houve qualquer ressalva quanto ao desencontro das datas nos expedientes que compõem o Processo nº 070.001.601/2014 (Agropecuária Brasília Ltda.).

144. Os requerimentos efetuados pelas empresas Agropecuária Brasília Ltda., fl. 2 – Peça nº 7, SIGMA Agropecuária Ltda., fl. 2 – Peça nº 6 e BSB Agropecuária Ltda., fl. 2 – Peça nº 5, foram assinadas pelo Sr. Gustavo V. Damasceno, na qualidade de procurador daquelas sociedades. Esses requerimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

foram efetuados em **agosto de 2014**.

145. No exame da documentação apresentada pelas empresas, foi identificada a ausência do instrumento de mandato conferindo poderes ao referido senhor para representar as requerentes, fl. 59 – Peça nº 7, fl. 74 – Peça nº 6 e fl. 81 – Peça nº 5. Buscando sanar essa falha, as requerentes apresentaram procuração elaborada em **10/09/2014**, fl. 69 – Peça nº 7, 80 – Peça nº 6 e fl. 82 – Peça nº 5.

146. Esses fatos demonstram, que ao protocolar os requerimentos, o Sr. Gustavo Vieira Damasceno não poderia representar as empresas requerentes junto à SEAGRI, bem como não poderia atestar o interesse dessas na regularização das áreas rurais.

147. A procuração é o instrumento pelo qual uma pessoa transfere poderes a outra para realizar em seu nome determinados atos (por exemplo, atos comerciais, representações em órgão públicos e assinatura de contratos). Dentre os elementos que devem constar das procurações está a data em que foi outorgada, a fim de que se saiba a partir de quando a procuração e os poderes nela contidos são válidos.

148. Os atos praticados na ausência do instrumento de procuração podem ser convalidados caso o mandante demonstre aceitação dos atos realizados pelo mandatário. Essa é a dicção do art. 662 do Código Civil, *verbis*:

“Art. 662. Os atos praticados por quem não tenha mandato, ou o tenha sem poderes suficientes, são ineficazes em relação àquele em cujo nome foram praticados, salvo se este os ratificar.

Parágrafo único. A ratificação há de ser expressa, ou resultar de ato inequívoco, e retroagirá à data do ato.”

149. Ainda a esse respeito, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, no Parecer PGFN/CAF/Nº 1172/2012⁵⁸, assim consignou:

“Consulta. Secretaria do Tesouro Nacional. Questionamento sobre a possibilidade de reversão de negativas de cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS a contratos de titularidade da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB/CP. Utilização de procurações emitidas em data ou com registro posteriores à celebração do contrato de financiamento imobiliário.

⁵⁸Disponível em <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/11722012>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

A Secretaria do Tesouro Nacional encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, por meio da Nota nº 30/2011/GEFUP/COFIS/SUBSEC2/STN, de 14 de janeiro de 2011, consulta sobre o pedido de reversão de negativas de cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS a contratos de titularidade da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB/CP.

De acordo com a área técnica, a Caixa Econômica Federal - CAIXA, na qualidade de administradora do FCVS, encaminhou pleito da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB/CP, no sentido de reverter as negativas de cobertura nos contratos de financiamento imobiliário, com cláusula de cobertura do FCVS, assinados por terceiros que, no ato da celebração, não possuíam poderes de representação.

(...)

Considerando que, nesses casos, o instrumento de mandato foi emitido ou registrado após a assinatura do contrato de financiamento, a STN apresenta algumas dúvidas quanto à possibilidade de ratificação do ato praticado por terceiro sem poderes de representação para fins de cobertura pelo FCVS. Nesse contexto, foram formulados os seguintes questionamentos, in verbis:

'8.1 Quando da assinatura de contrato de financiamento no SFH, com cláusula de cobertura pelo FCVS, por terceiro sem poderes para representar o mutuário, a procuração emitida com data posterior tem o condão de ratificar o ato? Inclusive validá-lo perante o FCVS?

8.2 Há limite de prazo para a emissão da procuração? A emissão posterior da procuração e consequente ratificação do ato pode se dar a qualquer tempo, desde que dentro do prazo em que o contrato esteja ativo, ou seja, desde que ainda não tenha ocorrido o fato gerador de responsabilidade de cobertura pelo FCVS, conforme item 6 desta Nota?'

(...)

A rigor, o instrumento de mandato deve ser conferido ao mandatário de forma preparatória à prática dos atos que nele estejam compreendidos, uma vez que 'sua finalidade é habilitar o outorgado à prática de outros atos, desejados pelo mandante que serão realizados através de outras condutas, não contidas em si mesmo', como prelecionam Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

(...)

É de se registrar que, como desdobramento da ausência do mandato, o mutuário poderia legitimamente não assumir o vínculo contratual, uma vez que os termos do negócio jurídico e as obrigações subsequentes lhe são, em princípio, ineficazes. Alternativamente, como sucedeu nos casos relatados, o mutuário poderia proceder à ratificação do ato praticado, sanando a deficiência em sua representação de forma expressa ou tácita, conforme preceitua o art. 662 do CC.

Nesse ponto, a outorga de procuração pelo mandante em data posterior à assinatura do aludido contrato demonstra expressamente sua aceitação com o ato praticado, não justificando a negativa de cobertura do FCVS por tal motivo, haja vista que houve ratificação pelo mutuário do ato praticado pelo terceiro sem poderes de representação.”, grifos não originais.

150. Nos casos aqui examinados, a outorga de poderes ao Sr. Gustavo Vieira Damasceno demonstra que as empresas requerentes concordaram com os atos por ele praticados, ratificando-os.

151. Em que pese a convalidação efetuada, os processos de regularização tramitaram por diversas áreas da SEAGRI antes de ser identificada a ausência do instrumento de mandato. Mais uma vez, restou configurada a falta de atenção na análise dos documentos juntados.

152. Os atos administrativos devem ser claros, objetivos e transparentes, a fim de permitir o efetivo controle social. Os contratos relacionados na representação do MPJTCDF, em decorrência do descuido na instrução processual, não atenderam a esses requisitos.

153. Poder-se-ia questionar se as falhas apontadas não se revestem de caráter meramente formal e, portanto, passíveis de correção. No entanto, os procedimentos de regularização retratados nos presentes autos possuem vícios insanáveis que afastam a possibilidade de serem relevadas as irregularidades descritas nos parágrafos precedentes.

154. O MPJTCDF contestou a destinação de diversas áreas rurais a um mesmo grupo de pessoas. Dos documentos e informações constantes dos autos é



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

possível confirmar essa assertiva.

155. Em tese, as empresas beneficiadas pela regularização das áreas públicas aqui mencionadas são pessoas jurídicas diferentes e independentes. Entretanto, o Poder Judiciário já reconheceu, em ação de execução, que as divisões societárias dessas empresas possuem natureza meramente formal, havendo confusão patrimonial e unidade gerencial e laboral dos integrantes do “Grupo Econômico Familiar TARTUCE”⁵⁹.

156. O art. 346 da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que a política fundiária e do uso do solo rural deve ser compatibilizada com as ações da política agrícola e ter as seguintes finalidades:

- I – **assegurar o cumprimento da função social da propriedade;**
- II – promover a ocupação ordenada do território em harmonia com as disposições do plano diretor de ordenamento territorial;
- III – permitir o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais;
- IV – incrementar a produção de alimentos;
- V – **fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social;**
- VI – preservar áreas que contenham recursos hídricos para irrigação;
- VII – promover o aproveitamento da propriedade em todas as suas potencialidades, em consonância com a vocação e capacidade de uso do solo e a proteção ao meio ambiente.

157. Por sua vez, o art. 349 da LODF define como dever do Governo do Distrito Federal intervir no regime de utilização da terra para estabelecer a racionalização econômica da malha fundiária ou para prevenir ou corrigir o uso antissocial da propriedade.

158. A definição de função social remete ao conjunto de atividades realizadas por uma determinada instituição que beneficie a sociedade ou

⁵⁹A esse respeito, vide parágrafos 197/198 desta Informação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

coletividade⁶⁰. Nesse panorama, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 186 que a função social da propriedade rural será cumprida desde que sejam respeitados, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- 1) aproveitamento racional e adequado;
- 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- 3) observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- 4) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

159. Na vistoria realizada nos imóveis requeridos pelas empresas Agropecuária Brasília Ltda., fls. 49/52 – Peça nº 7, SIGMA Agropecuária Ltda., fls. 58/61 – Peça nº 6 e BSB Agropecuária Ltda., fls. 56/59 – Peça nº 5, foi feita a ressalva de que os requerentes não residiam na área. Em relação às duas últimas, destacou-se, ainda, que não havia ninguém no local no momento da vistoria.

160. Apesar daqueles imóveis serem indicados como sede das empresas acima relacionadas, não conseguimos relacionar as concessões realizadas com as finalidades descritas no art. 346 da LODF, havendo fortes dúvidas de que aquelas propriedades, de fato, cumpram sua função social.

161. De maneira semelhante, a atividade de radiodifusão exercida pela empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. não é condizente com o fim social a ser dado às propriedades rurais. Nos termos do Cadastro Fiscal do DF e do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, a empresa atua com “atividade de rádio”, fl. 80 – Peça nº 8.

162. Seu objetivo, definido no Contrato Social, fl. 84 – Peça nº 8, é a *“instalação e execução de serviços de radiodifusão sonoro de sons e imagens e de TVA – Televisão por Assinatura, seus serviços afins ou correlatais, tais como serviço especial de música funcional, repetição ou retransmissão de sons, ou sinais de sons e imagens de radiodifusão, sempre com finalidade educativas, culturais e informativas,*

⁶⁰ OLIVEIRA, Edezio Muniz de. Função social da posse. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3223, 28 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21615>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

cívicas e patrióticas, bem como exploração de concessão ou permissão nesta ou em outras localidades, tudo de acordo com a legislação específica que rege os serviços de radiodifusão”.

163. Por sua vez, a vistoria realizada pela SEAGRI no imóvel requerido pela SIGMA Radiodifusão, fls. 30/33 – Peça nº 8, indicou explicitamente que no local era desenvolvida a **atividade de transmissão de rádio**. Em nova verificação *in loco*, fls. 484/487 – Peça nº 49, foi apontado o funcionamento de um “ferro velho”, ocupando área de aproximadamente 3 hectares.

164. O Plano de Utilização apresentado, fls. 41/62 – Peça nº 8, não indicou as atividades de radiodifusão e de “ferro velho” dentre aquelas desenvolvidas atualmente e nem entre as que foram propostas para implementação futura. No entanto, foi relacionada como benfeitoria atual a “sede da rádio” com área de 2000 m², não houve qualquer menção à área ocupada pelo “ferro velho”.

165. Dessa forma, difícil a comprovação do real interesse da SIGMA Radiodifusão Ltda. em atividades de agropecuária, restando afastadas, em um primeiro momento, as finalidades previstas no art. 346 da LODF.

166. Ademais, a Resolução nº 233/2014-CONAD/TERRACAP estabelece que a exploração do imóvel rural deverá obedecer ao Plano de Utilização aprovado pela SEAGRI, sendo proibida a utilização do imóvel concedido para finalidade estranha ou diversa da constante do PU, sob pena de rescisão contratual e incorporação das benfeitorias ao patrimônio da Companhia (art. 6º, *caput* e § 1º).

167. Feitas essas considerações, causa espécie a concessão realizada pela SEAGRI e TERRACAP de 10 (dez) unidades rurais⁶¹ a integrantes de um mesmo grupo econômico, cuja divisão em mais de uma sociedade já foi considerada meramente formal, corroborando a preocupação do MPjTCDF acerca da destinação de diversas áreas ao mesmo interessado.

168. Situação ainda mais gravosa foi a verificação da prática de possível

⁶¹ 5 chácaras para SIGMA Radiodifusão Ltda.; 2 chácaras para a SIGMA Agropecuária Ltda.; 2 chácaras para a BSB Agropecuária Ltda. e 1 chacara para a Brasília Agropecuária Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

ilícito penal consistente na inserção nos autos de documentos relativos à transferência de posse de áreas rurais a pessoas jurídicas que sequer haviam sido criadas à época da respectiva cessão. Vejamos.

169. A cessão de direitos de fls. 37/41 – Peça nº 7, de **18/02/2003**, transfere a posse da Chácara nº 104 – CAUB, com área de 5,9040 ha, para a **Agropecuária Brasília Ltda.** Ocorre que, nos termos da Cláusula quarta do Contrato Social da empresa, fls. 29/32 – Peça nº 7, o início de suas atividades ocorreu em **15/04/2014**.

170. Além disso, não consta dos autos comprovação de que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, cedente da área para a Agropecuária Brasília Ltda., fosse o detentor dos direitos de posse em 2003, vez que o Substabelecimento de Procuração de fl. 27 – Peça nº 7, único documento juntado com esse fim, é datado de **16/04/2012** e corresponde a uma área de 6,1956 ha. Pelos documentos carreados aos autos, em 2003, o Sr. Adelino Roberto Barbosa é que era detentor de procuração com poderes para dispor da área rural em tela de **18/01/1990** até **16/04/2012**⁶².

171. Se considerarmos que o Sr. Wigberto Tartuce só passou a ser detentor de direitos sobre a posse do imóvel em **16/04/2012**, pelo substabelecimento acima referenciado, não é possível admitir que, em **15/02/2003**, este mesmo senhor tenha transferido um direito que não possuía à uma empresa sequer constituída.

172. Chama a atenção, da mesma maneira, o fato de o reconhecimento da veracidade das assinaturas apostas no expediente de fls. 37/41 – Peça nº 7, datado de **18/02/2003**, ter ocorrido apenas em **07/08/2014**, ou seja, onze anos após a suposta cessão de direitos. Aliada a essa situação, causa estranheza a opção pelo Cartório de Registro Geral de Imóveis e 1º Tabelionato de Notas de Alexânia/GO, vez que os signatários da cessão indicaram endereços residenciais em Brasília/DF e a área rural, cuja posse foi transferida, também é situada nesta Capital.

⁶² Essa procuração não consta do processo, havendo apenas menção ao registro, quando referido senhor substabeleceu os poderes ao Sr. Eunaldo Batista da Silva, que, por sua vez, fez outro substabelecimento, também em **16/04/2012** e assinou a Cessão de Direitos em **13/04/2012**, fl. 28 – Peça nº 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

173. De forma semelhante ao acima descrito, a empresa **SIGMA Agropecuária Ltda.** apresenta cessões nas quais recebe do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce a transferência dos direitos de posse da área a ser regularizada (Chácaras nºs 81 e 82). Os documentos possuem data de **18/02/2003**, fls. 13/17 e 28/32 - Peça nº 6.

174. Tais expedientes atestam que o ex-parlamentar era possuidor das áreas desde **04/07/1991 (Chácara nº 81)** e **25/02/1999 (Chácara nº 82)**. No entanto, o documento que transferiu **a posse da Chácara nº 81** ao Sr. Wigberto Tartuce é datado de **24/08/1999**, fls. 09/11 – Peça nº 6, e **da Chácara nº 82 de 24/08/1999**. O que nos leva a concluir que uma das informações não condiz com a realidade.

175. A empresa SIGMA Agropecuária Ltda. também iniciou suas atividades em **15/04/2014**, fl. 66 – Peça nº 6, data posterior ao recebimento das cessões de fls. 13/17 e 28/32 – Peça nº 6. Mais uma vez, foi escolhido, onze anos após a assinatura das cessões, o Cartório de Alexânia-GO para conferência da veracidade da assinatura dos signatários daqueles documentos. Não obstante esses fatos, o requerimento foi aprovado tanto pela SEAGRI, quanto pela TERRACAP.

176. Por fim, situação análoga foi identificada na regularização da área supostamente ocupada pela empresa **BSB Agropecuária Ltda.** A data das cessões de direitos foi **18/02/2003**, fls. 09/12 e 13/15 – Peça nº 5. A data do reconhecimento de firma nesses documentos é de **07/08/2014**. Aqui também a suposta transferência dos direitos de posse foi realizada à empresa inexistente à época (o início das atividades da empresa foi em **15/04/2014**, fl. 46 – Peça nº 5). Novamente há divergência quanto a data em que o Sr. Wigberto Tartuce obteve direito de posse da área, se em **25/02/1999**, fl. 13 – Peça nº 5, ou **29/06/1999**, fl. 18 – Peça nº 5. E, ainda assim, não foi apresentado qualquer obstáculo à aprovação do requerimento.

177. Em relação à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., observamos que o início de suas atividades foi em 01 de abril de 1995, fl. 84 – Peça nº 8. Estranhamos, no entanto, que a cessão atinente à chácara 25, fls. 16/17 – Peça nº 8, que apresentou a área de 29,31 hectares, supostamente decorrente da aglutinação de 5



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

unidades rurais, vide parágrafos 129/132, tenha sido datada de **12 de março de 2001**, quando a comprovação dos direitos de posse das demais chácaras que compõem a referida área de 29,31 hectares tenha ocorrido em **fevereiro de 2003**. Tais documentos tiveram a veracidade das assinaturas em **agosto de 2014**, sendo escolhido o Cartório de Registro de Alexânia/GO.

178. Há de se destacar, ainda, que as cessões obtidas pelas empresas SIGMA Agropecuária, Agropecuária Brasília e BSB Agropecuária apresentaram a mesma divergência entre a data de elaboração dos documentos, indicada no preâmbulo dos expedientes, **15/02/2003**, e a de assinatura, **18/02/2003**. Essa discrepância é observada nas cessões de fls. 150/154, 164/168 e 176/180 – Peça nº 8, apresentadas pela empresa SIGMA Radiodifusão Ltda.

179. O Grupo de Trabalho da Portaria nº 12/2015 - SEAGRI, a esse respeito, assim se manifesta, fl. 34 – Peça nº 38:

“Neste sentido, as Cessões de Direitos juntadas aos autos não interferem no processo de regularização, valem apenas com instrumento probatório da cadeia de posse, e em assim sendo, quando sanda a eventual irregularidade exposta pela imprensa o processo de regularização seguiria sem maiores complicações. O que não quer dizer que este Grupo de trabalho entende que o procedimento adotado seja adequado, e ainda que afastada está a possibilidade de ter havido outros vícios. Mas o simples fato das sucessões terem sido realizadas posteriormente a instituição das pessoas jurídicas demonstra ter havido erro material quando da feitura dos mesmos, que uma vez sanado, não haveria qualquer obstáculo para que aqueles mesmos venham a requerer o prosseguimento do pleito. Todavia, ao final da cadeia sucessória verificou-se a confecção de um documento a uma Pessoa Jurídica inexistente à data da feitura do tal documento o que nos leva a concluir que o processo de regularização a partir deste ponto encontram-se eivado de vício insanável o que enseja a nulidade dos atos posteriormente praticados.”, ressaltamos.

180. Em face do trabalhos do aludido Grupo de Trabalho, os certificados de legítimo ocupante concedidos às empresas BSB Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e Brasília Agropecuária Ltda. foram anulados. Nos termos descritos nos parágrafos 103/108, essas pessoas jurídicas postularam pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

modificação dessa decisão. Embora não tenha sido acolhida a argumentação apresentada pelas requerentes, entendemos necessário tecer alguns comentários adicionais a esse respeito.

181. A tese exposta pelas requerentes não pode ser acolhida e nem é condizente com a manifestação do Grupo de Trabalho como querem fazer crer. O suposto “erro material” não é sanável, uma vez que não é possível comprovar a ocupação do imóvel em 2004 quando as empresas foram criadas em 2014, tendo sido destacada essa situação no relatório final de fls. 19/36 – Peça nº 38 que considerou vício insanável a *“confecção de documento a uma Pessoa Jurídica inexistente à data da feitura do tal documento”*. Assim, não há que se falar em “novo processo de regularização”, haja vista a impossibilidade de superação desse obstáculo.

182. Outrossim, a alegação de que a discrepância entre as datas das cessões não foi apontada por nenhuma das unidades envolvidas, nem na SEAGRI, nem na TERRACAP, não pode, por si só, afastar a existência da irregularidade. Na verdade, essa constatação corrobora a negligência observada nos procedimentos para regularização sobre a qual discorreremos exaustivamente nestes autos.

183. Finalmente, não há que se falar em atropelo processual pela anulação dos certificados de legítimos ocupantes conferidos às empresas sem que tenha sido indicado o agente responsável pela prática dos atos que levaram a invalidade daqueles documentos.

184. Ao detectar a prática de ato contrário ao direito vigente, é dever da administração anulá-lo, amparada em seu poder de autotutela⁶³, não sendo condição prévia a responsabilização de quem lhe deu causa. A declaração de nulidade do ato levará em conta a violação de um de seus requisitos de validade, conforme disciplina a Lei nº 4.717/65 – Lei da Ação Popular:

⁶³ Vide Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”, destacamos.

185. É certo que os agentes responsáveis pelo ato viciado deverão ser identificados e chamados a exercer o contraditório e a ampla defesa⁶⁴, reforçamos, porém, que essa responsabilização não constitui requisito para anulação do ato.

186. É possível perceber, portanto, que os documentos apresentados pelas empresas Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. possuíam estranhas similaridades que exigiam maior rigor na análise procedida pela SEAGRI e pela TERRACAP, conforme abaixo:

- 1 – os requerimentos ocorreram em datas muito próximas⁶⁵;
- 2 - a transferência dos direitos de posse sempre envolveu a pessoa do

⁶⁴Nesse sentido, vide parágrafos 225/255.

⁶⁵**14/08/2014** (Agropecuária Brasília Ltda.); **14/08/2014** (SIGMA Agropecuária Ltda.) e **20/08/2014** (BSB Agropecuária Ltda.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

Sr. Wigberto Tartuce para cada uma das empresas integrantes do chamado Grupo Econômico Familiar Tartuce⁶⁶;

3 – a data das cessões é sempre de **18/02/2003**, entretanto, o início das atividades das empresas foi em **15/04/2014**, o que leva a duas conclusões, as requerentes não existiam à época das cessões e não houve comprovação do lapso temporal exigido para a regularização;

4 – os sócios das empresas requerentes pertencem à família TARTUCE, o que torna as cessões apresentadas mera formalidade;

5 – o reconhecimento da veracidade das assinaturas dos signatários das cessões foi realizado em data bem posterior (aproximadamente onze anos) à suposta transferência dos direitos.

187. Também os expedientes apresentados pela SIGMA Radiodifusão Ltda. possuíam características, descritas no parágrafo 177, que apontavam para a necessidade de análise mais acurada.

188. Destacamos, ainda, o fato de todos os requerimentos aqui examinados terem sido relatados, dentre sete integrantes do COREG, pelo mesmo membro, o Sr. Moisés José Marques, fls. 239 – Peça nº 8, 108 – Peça nº 7, 125 – Peça nº 6 e 97 – Peça nº 5. De *per si* esta circunstância não comprometeria as regularizações aprovadas. Todavia, as situações acima descritas associadas ao fato de os requerimentos terem sido efetuados em datas muito próximas, apontam para possível favorecimento de um grupo específico de pessoas.

189. Essa situação também foi apontada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 12/2015 – SEAGRI que em seu relatório final entendeu necessária a modificação da sistemática de avaliação dos processos no COREG a fim de evitar que um *“mesmo membro proceda a relatoria de casos com alguma conexão ou interrelação”*.

⁶⁶ Apenas a cessão de fls. 09/12 – Peça nº 5 foi de Luiza Helena Veloso Tartuce para a empresa BSB Agropecuária Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

190. Merece relevo, ainda, o fato de a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural entender que os documentos apresentados pelas requerentes comprovariam o lapso temporal necessário para regularização e, portanto, considerando cumpridas as exigências legais.

191. Especificamente quanto à Agropecuária Brasília Ltda., verificamos que a regularização foi aprovada pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG a partir do voto de fls. 108 - Peça nº 7, no qual foi destacado **explicitamente** que “o requerente comprovou que ocupa a área por sucessão e atende lapso temporal exigido pela legislação”.

192. O prazo de ocupação também foi considerado atendido pela TERRACAP, conforme consignado no Parecer Jurídico nº 729/2014, fls. 94/100 – Peça nº 7, *verbis*:

“(...) o interessado passou a ocupar a área rural pública cuja regularização foi requerida, por si ou por sucessão, em data anterior a 27/08/2004 – vide Contrato de Concessão de Uso nº 216/88”.

193. O ajuste mencionado pela área jurídica da TERRACAP foi firmado entre a extinta Fundação Zoobotânica e o Sr. José do Socorro dos Santos. Ainda que admitíssemos a tese de que a ocupação se deu por sucessão, a empresa Agropecuária Brasília Ltda. não poderia ocupar a terra em **27/08/2004**, visto ter iniciado suas atividades apenas em **15/04/2014**.

194. Destarte, além do fato de que os expedientes requeriam um exame mais acurado por parte das jurisdicionadas, entendemos presentes fortes indícios da prática dos tipos penais descritos nos artigos 299 e 304 do Código Penal Brasileiro:

Falsidade ideológica: “art. 299 – Omitir em documento público ou particular declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante”

Uso de documento falso: “art. 304 – Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302”

195. Assim, em vista da gravidade dos fatos e dos indícios acima descritos, entendemos necessário o encaminhamento de cópia do presente processo e de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

seus anexos, bem como desta Informação e da Decisão que vier a ser proferida ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do MPJTCDF, nos termos do art. 185 do RITCDF⁶⁷, para avaliação das questões assinaladas que possam ensejar providências de sua alçada.

196. No que diz respeito à suposta tentativa de fraude à execução mencionada na representação, de fato, houve a desconsideração inversa da personalidade jurídica deferida pela 18ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal⁶⁸ em face da confusão patrimonial entre o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce e as empresas integrantes do “Grupo Econômico Familiar TARTUCE”, conforme excertos abaixo transcritos:

“(...) Requereu a exequente, então, a desconsideração inversa da pessoa jurídica das empresas integrantes do grupo empresarial do executado, em razão da confusão patrimonial entre estas e o executado, buscando assim que se estenda a responsabilidade pela dívida exequenda a todas as pessoas informadas, para efeito de incluí-las no polo passivo da execução (...)

*In casu, o pedido de desconsideração inversa da personalidade jurídica da sociedades empresariais indicadas, fazendo com que estas respondam com seu patrimônio pela dívida pessoal do sócio ora executado, em razão de confusão patrimonial, deve prosperar. Com efeito, a confusão patrimonial no presente caso é clara, pois caracterizado o denominado **Grupo Econômico Familiar TARTUCE**, composto pela pessoa física executada e as diversas pessoas físicas e jurídicas apontadas pela exequente.*

A farta documentação juntada demonstra que as empresas do grupo têm como sócios e representantes legais membros da família TARTUCE, bem como comprova a unidade gerencial, laboral e patrimonial das empresas integrantes do grupo econômico em questão, sendo que as divisões societárias das pessoas jurídicas delineadas possuem natureza meramente formal.

(...)

⁶⁷ “Art. 185. Ao verificar a existência de crime de ação pública, em processos que lhe forem submetidos, o Tribunal poderá remeter, por meio do Ministério Público, à Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal cópias dos documentos necessários à instauração de processo criminal.”

⁶⁸ Decisão nº 667/2014. Processos nºs 0028681-82.2209.4.01.3400; 0004278-78.2011.4.01.3400; 0030566-63.2011.4.01.3400; 0034426-72.2011.4.01.3400; 011870-42.2012.4.01.3400 e 0007625-17.2014.4.01.3400.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

Observa-se que a empresa Sigma Radiofusão Ltda. tem sido utilizada constantemente para a movimentação de bens dentro do grupo econômico, especialmente no que tange à compra e venda de imóveis. (...)

RAZÕES PELAS QUAIS:

(I) defiro o pedido de desconsideração inversa da personalidade jurídica, em razão a confusão patrimonial caracterizada entre o executado e as empresas integrantes do Grupo Econômico Familiar Tartuce, para que a responsabilidade pela dívida exequenda seja estendida às seguintes pessoas jurídicas e físicas (...):

(...)

- SIGMA RADIOFUSÃO LTDA. – CNPJ nº 37.993.094/0001-57 (DOC.20);

(...)

- LUIZA HELENA VELOSO TARTUCE – CPF nº 032.732.021-49;

- WIGBERTO VELOSO TARTUCE – CPF nº 774.202.091-20;

- FLÁVIA VELOSO TARTUCE – CPF nº 771.563.311-91;

- ROBERTA VELOSO TARTUCE – CPF nº 874.820.371-87;

(...) ”⁶⁹, destaques originais.

197. Assim, entendemos que essa questão de possível fraude à execução está devidamente esclarecida.

198. O art. 84 da Lei nº 803/2009⁷⁰ estabelece que as glebas rurais que são objeto de contrato de concessão de uso ou de concessão de direito real de uso deverão dispor de “Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU”, constando as atividades que serão desenvolvidas na gleba.

199. De igual modo, o art. 7º do Decreto nº 34.931/2013 prevê que o Plano de Utilização da Unidade de Produção integrará o contrato de concessão de uso ou de direito real de uso e define que o documento será elaborado pelo ocupante e deverá conter todas as atividades econômicas exercidas na unidade de produção, bem como as edificações e demais benfeitorias. Além disso, o PU deverá observar a

⁶⁹ Embora as empresas SIGMA Agropecuária, Brasília Agropecuária e BSB Agropecuária não tenham sido mencionadas na Decisão, seus sócios e representantes legais foram nominalmente indicados.

⁷⁰ Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

legislação ambiental e a função social da propriedade rural.

200. Nos processos aqui examinados, verificamos que todas as empresas apresentaram o aludido Plano de Utilização e que tais documentos foram examinados e aprovados pela SEAGRI nos termos da Portaria nº 25/2011 daquela Secretaria.

201. De acordo com os PU's apresentados, a natureza agropecuária das atividades desenvolvidas e das atividades propostas estão sujeitas ao licenciamento ambiental previsto na Lei nº 6.938/1981⁷¹ e na Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA⁷².

202. Nos termos da referida Resolução 237/97, na licença ambiental são estabelecidas as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais e consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. A Lei 6.938/81 define que o licenciamento ambiental deve ser **prévio** à construção, instalação, ampliação e funcionamento dessas atividades.

203. Apesar dessa exigência, em todos os Planos de Utilização apresentados pelas empresas há a ressalva de que as proponentes não possuíam licenciamento ambiental.

204. Na Portaria nº 25/2011-SEAGRI é definido que a análise dos planos de utilização deve ser procedida por Grupo de Trabalho designado para esse fim, que

⁷¹Essa norma dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu art. 10 estabelece que a "construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

⁷²"Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução." No referido anexo, encontram-se as atividades agropecuárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

deverá pautar seus trabalhos pelo “Termo de Referência” constante do Anexo III daquela norma. Acerca do licenciamento ambiental, a Portaria apenas prevê a necessidade de informações quanto à necessidade ou não da licença e, em caso positivo, se o requerente possui o documento.

205. Quando da aprovação da regularização das áreas requeridas, o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal destacou a necessidade de apresentação do licenciamento “*no momento oportuno*”. Conforme salientado, esse licenciamento deve ser prévio e, portanto, já devia constar dos autos, uma vez que as atividades agropecuárias já se encontravam em vigor. No entanto, não há qualquer indicativo de que esse licenciamento tenha sido obtido ou sequer requisitado pelas concessionárias.

206. Outro aspecto a ser observado no Plano de Utilização, nos termos da Portaria nº 25/2011-SEAGRI, refere-se à utilização de recursos hídricos.

207. A Resolução nº 350/2006 - ADASA⁷³ elenca em seu art. 8º os usos de recursos hídricos subterrâneos que dependerão, prévia e obrigatoriamente, de outorga do direito de uso. São eles a extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo por meio de poços tubulares e manuais com vazão de uso da água superior a 5 m³/dia. Ao seu turno, o art. 9º dessa Resolução define que os usos de água subterrânea considerados como usos insignificantes, dentre os quais os decorrentes de poços manuais com vazão de uso da água menor ou igual a 5m³/dia, necessitam apenas de registro.

208. De acordo com os Planos de Utilização apresentados, a SIGMA Agropecuária Ltda. não faz captação de água, fl. 41 – Peça nº 6 e a empresa BSB Agropecuária Ltda. possui abastecimento provido pela CAESB, fl. 29 – Peça nº 5. Assim, essas duas empresas não estariam sujeitas à obtenção de outorga/registo junto à ADASA.

209. Já no Plano de Utilização da empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., fl. 58

⁷³Estabelece os procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

– Peça nº 8, registrou-se que a extração de água era realizada por poço tubular e, portanto, necessitava de outorga de direito de uso e que o concessionário já a possuía. Entretanto, quando da conferência dos documentos probatórios e análise do PU, foi verificada a ausência de expediente comprovando a referida outorga.

210. O aludido Plano de Utilização foi aprovado com a ressalva do requerente apresentar a referida outorga, fls. 191/193 – Peça nº 8. Em razão dessa condicionante, a empresa apresentou cópia do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e do Documento de Identificação Fiscal em nome da empresa Nacional das Águas Indústria e Mineração Ltda. Além disso, foi apresentada Outorga de Lavra de Água Potável de Mesa e Laudo de Análise de Água também em nome dessa última empresa, fls. 197/200 – Peça nº 8. Tais documentos não foram aceitos como comprovação da autorização da ADASA, sendo determinada a apresentação do documento ou, no caso de não possuí-lo, de *“declaração retificando a informação”*, fl. 203 – Peça nº 8.

211. Em atendimento, a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. anexou “Requerimento de Outorga do Direito de Uso de Água Subterrânea” protocolado junto à ADASA em **03 de setembro de 2014**, ou seja, com data posterior à solicitação da SEAGRI, fls. 206/207 – Peça nº 8.

212. Depreende-se, portanto, que a informação constante do Plano de Utilização não era condizente com a situação à época. Mesmo diante desses fatos, o coordenador do Grupo de Trabalho responsável pela aprovação do aludido Plano entendeu que a ressalva foi cumprida e que *“a informação original do PU era equivocada e que o requerente já iniciou o processo de obtenção do documento.”*

213. Além do fato de ter sido fornecida informação contestável de que possuía a Outorga de Uso sem, de fato, possuir, a SIGMA Radiodifusão Ltda. postergou, ao máximo, o início da obtenção de referido documento, tentando utilizar documentos alheios à outorga e em nome de outra pessoa jurídica para comprovar junto à SEAGRI o cumprimento da ressalva feita na análise do Plano de Utilização.

214. Ademais, a exigência constante da Resolução nº 350/2006-ADASA é



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

de outorga, **prévia e obrigatória**, para extração de água por poço tubular. Assim, o PU não poderia ter sido aprovado, até que fossem realmente cumpridas as exigências das normas em vigor. Registre-se que não há nos autos comprovação de que a outorga tenha sido obtida, ainda que tardiamente.

215. No que concerne à empresa Agropecuária Brasília Ltda., de acordo com o Plano de Utilização apresentado, o abastecimento de água da propriedade é feito por meio de poço manual e, dessa maneira, necessitaria de registro junto à ADASA. De acordo com o PU, a requerente não possuía referido registro, fls. 14/15 – Peça nº 7.

216. A respeito do registro, apesar da exigência, a norma da ADASA não prescreve o momento em que este deve ser apresentado ou obtido. Assim, em um primeiro momento, sua ausência não acarretaria problemas na aprovação do Plano de Utilização. Entretanto, acreditamos que deveria ter sido assinalada a necessidade de obediência àquela norma, bem como a comprovação de seu atendimento.

217. Na esfera administrativa, os vícios descritos nos parágrafos precedentes maculam os certificados de legítimos ocupantes emitidos pela Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e, em consequência, os contratos de concessão de direito real de uso firmados entre a TERRACAP e as empresas SIGMA Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. são nulos por não terem sido respeitados os ditames da legislação de regência.

218. A partir dos resultados do Grupo de Trabalho instituído pela SEAGRI, conforme descrito no parágrafo 100, o Secretário daquela Pasta determinou a anulação dos Certificados nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014 e a notificação das empresas interessadas para o exercício do contraditório. Estabeleceu, ainda, que, após a adoção das medidas, deveriam ser notificados os órgãos de controle e a TERRACAP para os demais desdobramentos.

219. A Companhia Imobiliária de Brasília, por sua vez, em atendimento à determinação deste Tribunal, suspendeu os efeitos dos contratos celebrados a partir



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

de tais certificados.

220. É possível verificar que, de fato, foram anulados os certificados de legítimo ocupante conferidos às empresas SIGMA Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., fls. 195, 709 e 929 – Peça nº 49. Entretanto, apesar dessas providências, em consulta ao sistema de andamento processual do GDF – SICOP, verificamos que os processos ainda se encontram na SEAGRI/DF, o que nos permite inferir que os ajustes firmados permanecem apenas suspensos, não obstante, os certificados terem sido anulados.

221. Assim, entendemos necessário determinar à referida Pasta e à TERRACAP que, caso ainda não tenham feito, adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, tendo em vista que os Certificados nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014 e os Contratos nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014, firmados com as empresas SIGMA Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., não se coadunam com a legislação de regência, em especial com o art. 18 da Lei nº 12.024/09, Decreto 34.931/2013, Lei nº 6.938/81, Resolução CONAMA nº 237/97 e Resolução ADASA nº 350/2006, por apresentarem os seguintes vícios:

- imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida;
- ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização;
- apresentação de cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas;
- ausência de licenciamento ambiental;
- inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

222. Em relação ao processo da SIGMA Radiodifusão Ltda., o Secretário de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural determinou a reavaliação para comprovação de atividade agropecuária no lapso temporal necessário à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

regularização, bem como a realização de vistoria na área para verificação do cumprimento do Plano de Utilização.

223. De acordo com informações prestadas pela empresa, Peça nº 47, atualmente os autos ainda aguardam a realização de nova vistoria requerida pelo Grupo de Trabalho. Observe que recente verificação *in loco* comprovou a existência de atividade alheia à agropecuária (funcionamento de ferro velho, 484/487 – Peça nº 49).

224. Sendo assim, tendo em vista os fatos aqui narrados, entendemos que a medida indicada no parágrafo 221 deve ser estendida ao Certificado nº 228/2014 e ao Contrato nº 327/2014 celebrado com a SIGMA Radiodifusão Ltda., considerando as dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis e tendo em vista que o objeto social da empresa e as atividades desenvolvidas não são compatíveis com a agricultura/pecuária, bem como não permitem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF. Além disso, não foi apresentada licença ambiental, nem outorga de uso dos recursos hídricos.

Da responsabilização

1 - SEAGRI

225. Nos resultados apresentados pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito da SEAGRI foram identificadas falhas nos procedimentos de regularização, conforme descrito nos parágrafos precedentes, contudo, não foi atribuída responsabilidade a nenhum servidor. De maneira genérica, pontuou-se a atuação da área jurídica da Secretaria e das unidades subordinadas à Subsecretaria de Regularização Fundiária.

226. Nos termos já assinalados, entendemos que as irregularidades encontradas decorreram de desídia dos agentes públicos diretamente relacionados à análise da documentação apresentada e também dos responsáveis pelas decisões adotadas.

227. Nesse sentido e considerando que a emissão dos certificados de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

legítimos ocupantes e consequente assinatura dos contratos de concessão de uso decorrem de uma sequência de atos administrativos, para individualizar a responsabilidade de cada um dos envolvidos levamos em consideração a competência dos agentes e a influência de seus atos no processo de regularização.

228. No âmbito da SEAGRI, a partir da documentação encaminhada, é possível estabelecer a seguinte sequência de atos que interferiram diretamente na emissão do certificado de legítimo ocupante:

I) análise e aprovação do PU: realizada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 26/2011

229. Como órgão colegiado, a decisão pela aprovação ampara-se na recomendação do relator que é o responsável pela elaboração do “Termo de Análise”, entretanto, os demais membros do GT ratificam a sugestão elaborada. Ademais, nas atas das reuniões assevera-se que as reuniões tinham por pauta a “*análise e apreciação dos Termos de Análise dos Planos de Utilização – PU de Processos de Regularização Fundiária*”.

230. Assim, os membros desse Grupo devem ser responsabilizados pela aprovação do Plano de Utilização, sem qualquer ressalva, da empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. tendo em vista o desenvolvimento de atividade alheia à agropecuária, desvirtuando a destinação social da propriedade rural, bem como pela ausência de licenciamento ambiental nos PU's de todas as empresas aqui mencionadas.

II) Conferência da adequação da documentação aos termos da lei

231. De acordo com o art. 44 do Decreto nº 34.249/2013, que aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF, são atribuições da Gerência de Regularização Fundiária:

1) instruir e acompanhar a tramitação de processos de regularização fundiária;

2) analisar requerimentos e documentações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- 3) solicitar a realização de vistoria nos imóveis em processo de regularização;
- 4) analisar o Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU;
- 5) notificar o interessado a apresentar o respectivo Plano de Utilização da Unidade de Produção;
- 6) solicitar o cadastramento e o registro dos imóveis regularizados junto ao banco de dados georreferenciado da Secretaria;
- 7) emitir certificado de legítimo ocupante;
- 8) executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

232. Por sua vez, os art. 42 e 43 do aludido normativo, definem ser competência da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária *“exercer o ordenamento, controle e acompanhamento da tramitação dos processos de regularização fundiária”* e da Diretoria de Regularização e Administração Fundiária, orientar e instruir processos de regularização das áreas públicas rurais do DF.

233. Nos casos concretos aqui examinados, verificamos que o cumprimento das exigências legais foi atestado pelo então Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária (fls. 230 – Peça nº 8, 114 – Peça nº 6 e 88 – Peça nº 5) e pelo Diretor de Regularização e Administração Fundiária, à época (fl. 93 – Peça nº7), devendo os referidos senhores serem responsabilizados.

234. Além disso, em face das competências regimentais e da atuação em diversos momentos da instrução processual, entendemos que a titular, à época, da Gerência de Regularização Fundiária também deve ser responsabilizada pela análise dos processos de regularização (fl. 205 – Peça nº 8, fl. 82 – Peça nº 7, fl. 100 – Peça nº 6 e fl. 81 – Peça nº 5).

III) Emissão de parecer técnico-jurídico

235. É competência da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL da SEAGRI *“estudar, orientar, analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

de interesse da Secretaria que forem submetidos à sua apreciação”, art. 4º, III, Decreto nº 34.249/2013.

236. É pacífico na doutrina que os pareceres jurídicos possuem caráter opinativo e não vinculam o administrador público. Por outro lado, caso o parecerista atue com culpa ou dolo e havendo nexos causal entre o parecer e o ato praticado, é possível responsabilizá-lo.

237. Por certo que o Direito não é matéria exata e a lei admite diversas interpretações. Nas situações em que há divergência jurisprudencial sobre um mesmo assunto e o parecer estiver fundamentado em tese jurídica aceitável, não há que se falar em responsabilidade.

238. Nos casos aqui examinados, não foi considerada na emissão dos pareceres a falha grosseira atinente aos requerimentos formulados pelas empresas BSB Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. Conforme descrito nos parágrafos 169/177, os documentos apresentados para demonstrar os direitos de posse sobre os imóveis requeridos foram emitidos em data anterior à criação das empresas (abril de 2014) e, portanto, não se vislumbra a hipótese do preenchimento do lapso temporal previsto na Lei nº 12.024/2009 (agosto de 2004).

239. Assim, o signatário dos Pareceres nºs 674/2014, fls. 89/95 – Peça nº 5, 677/2014, fls. 116/122 – Peça nº 6 e 729/2014, fls. 94/100 – Peça nº 7, devem ser responsabilizados pelas falhas aqui identificadas, especialmente, por ter opinado pelo atendimento do lapso temporal exigido para regularização das terras rurais públicas.

IV) Aprovação pelo Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal - COREG

240. Mediante a Lei nº 5.346/2014, foi instituído o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG, tendo por competência, dentre outras, a análise e emissão de parecer conclusivo sobre os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

processos administrativos de regularização das terras públicas rurais do DF e a autorização para emissão do Certificado de Legítimo Ocupante - CLO.

241. Referido Conselho é composto por sete membros, dentre os quais, o Secretário de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o Secretário de Governo, o Presidente da EMATER-DF e o Presidente da TERRACAP, como membros natos. Já os três membros efetivos são representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do DF, da Federação de Agricultores e Pecuária do DF, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

242. O Regimento Interno do COREG, Decreto nº 35.775/2014, estabelece que a deliberação dos assuntos submetidos àquele Conselho obedecerá as seguintes etapas, permitindo que qualquer Conselheiro peça vista de um processo ou apresente emenda ou proposta à matéria em discussão:

- 1) discussão do parecer do relator;
- 2) o presidente facultará a palavra ao Conselheiro que entender por bem discorrer sobre a matéria;
- 3) votação.

243. Conforme já mencionado, todos os requerimentos aqui examinados foram relatados pelo Sr. Moises José Marques. Nos pareceres formulados pelo aludido senhor, todos favoráveis à regularização, é assinalada a realização de análise documental com verificação do preenchimento de todos os requisitos legais. Especificamente no caso da Agropecuária Brasília, foi explicitado que houve comprovação de ocupação da área por sucessão com atendimento do lapso temporal exigido.

244. Mesmo sendo admitida a ocupação da área por sucessão, a data limite estabelecida pela legislação é 27 de agosto de 2004, ou seja, não é possível que uma empresa instituída em 2014 tenha cumprido esse requisito. O conhecimento deste fato está intrinsecamente relacionado à função desempenhada pelos membros do Conselho de Regularização.

245. No caso do Sr. Moises José Marques ainda há a particularidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

que, à época das concessões, o referido senhor também ocupava o cargo de Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais da TERRACAP e, como tal, no âmbito daquela Companhia, assinou os ajustes firmados.

246. Além disso, o mesmo diretor, após a matéria jornalística acerca das questões tratadas nestes autos, elaborou os despachos em que assinala ser atribuição da SEAGRI a conferência da documentação das requerentes⁷⁴.

247. Em que pese as questões acima referenciadas, os demais membros discutiram e deliberaram acerca do opinativo e aprovaram por unanimidade os documentos ofertados, não obstante o poder decisório e revisional de todos os integrantes do COREG. Assim, somos pela responsabilização de todos os membros daquele Conselho.

V) Emissão do Certificado de Legítimo Ocupante

248. Também devem ser chamados em audiência os signatários dos Certificados de Legítimo Ocupante n.ºs. 228/2014, 296/2014, 272/2014 e 273/2014 fls. 250 – Peça n.º 8, 113 – Peça n.º 7, 134 – Peça n.º 6 e 106 – Peça n.º 5, no caso, o Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária.

2) TERRACAP

249. Já na TERRACAP, entendemos que devem ser responsabilizados os servidores cuja atuação refletiu na autorização e assinatura do contrato de concessão.

250. O Regimento Interno daquela Companhia, em seu art. 85, define como competência da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais “*planejar, coordenar e promover a execução das atividades destinadas à regularização dos imóveis rurais de propriedade da Terracap ocupados irregularmente, utilizando-se dos instrumentos jurídicos adequados*”.

251. Dos procedimentos adotados no âmbito da TERRACAP, é possível

⁷⁴Conforme descrito no parágrafo 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

verificar que não houve a conferência dos documentos apresentados pelas requerentes, sendo as ações da Companhia amparadas nos certificados emitidos pela SEAGRI.

252. Considerando a atribuição regimental da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais, entendemos que o seu titular deve ser responsabilizado pela não identificação das impropriedades descritas nos documentos inseridos nos processos de regularização. Observa-se que, como já registrado, o titular dessa Diretoria também era membro do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal.

253. De forma semelhante ao ocorrido na SEAGRI, a Assessoria Jurídica da TERRACAP também deve ser instada a se manifestar, tendo em vista que os pareceres relativos aos requerimentos formulados pelas empresas BSB Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. assinalam o cumprimento do lapso temporal de ocupação, não obstante os documentos carreados aos autos demonstrarem que os direitos de posse sobre os imóveis requeridos foram emitidos em data anterior à criação das empresas (abril de 2014) e, portanto, não se afigura viável a hipótese de atendimento do art. 18 da Lei nº 12.024/2009.

254. Além disso, também entendemos que são responsáveis os membros da Diretoria Colegiada da TERRACAP, cujas áreas de atuação estão diretamente relacionadas à regularização de áreas rurais, que autorizaram a celebração dos contratos de concessão de uso. Por fim, iremos propor a audiência dos signatários dos ajustes celebrados com as referidas empresas, à exceção do Sr. Lúcio Taveira Valadão, Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento, à época, haja vista ter assinado os contratos na condição de anuente.

255. Os fatos aqui descritos foram sintetizados na matriz de responsabilização em anexo, na qual foi individualizada a responsabilidade de cada um dos envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

Da legislação relativa à regularização de terras públicas rurais no DF

256. O Ministério Público que atua junto ao Tribunal questionou o fato do Decreto distrital nº 34.931/2013 regulamentar a Lei federal nº 12.024/09. O *Parquet* questionou especificamente as disposições do art. 2º do regulamento distrital⁷⁵ que, em seu entendimento, padece de vício por contemplar terrenos não pertencentes ao Distrito Federal.

257. O representante assinala, ainda, que a norma federal referiu-se a imóveis de propriedade da União e, portanto, o governo distrital não teria competência para regulamentá-la, sob pena de ofensa ao sistema federativo.

258. Nesse cenário, solicita o exame da *“adequação do artigo 2º do Decreto 34931/13, à luz da Constituição Federal, da LODF, da LC 803/09 e da Lei 2.689/2001 e demais normativos atinentes à questão, realizando levantamento das situações abarcadas e dos respectivos beneficiários”*.

259. Destacamos os diplomas legais, já mencionados nessa Informação, que, atualmente, têm sido aplicados para regularização das ocupações das áreas públicas rurais do Distrito Federal:

- Lei Federal nº 12.024/2009 – Dispõe sobre diversos assuntos entre os quais a regularização de terras rurais no DF (art.18)⁷⁶;

⁷⁵ “Art. 2º Considera-se legítimo ocupante da terra pública rural do Distrito Federal e de suas entidades, nos termos do disposto no artigo 18 da Lei Federal n. 12.024 de 27 de agosto de 2009, aquele que atenda às seguintes condições:

I - comprove, em processo administrativo junto a Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI, que detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal; e,

II - detenha área de no mínimo de 2 (dois) hectares.”

⁷⁶ “Art. 18. As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal poderão ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei.

§ 1º O valor de referência para avaliação da área de que trata o *caput*, para fins de alienação, terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços mínimos para terra nua do Incra.

§ 2º Ao valor de referência para alienação previsto no § 1º serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, salvo em áreas onde as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- Lei distrital nº 2.689/2001 – Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;
- Lei distrital nº 5.346/2014 – Institui o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG e dá outras providências;
- Decreto distrital nº 34.931/2013 – Dispõe sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do DF e dá outras providências;
- Resolução nº 233/2014-CONAD/TERRACAP – Dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos legais para concessão de uso e de direito real de uso de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP com ou sem opção de compra, diretamente ou por meio de Licitação Pública;
- Portaria nº 25/2011-SEAPA⁷⁷ – Cria grupo de trabalho para análise dos Planos de Utilização de Unidades de Produção – PU's e estabelece os procedimentos a serem adotados nos processos de regularização fundiária, no âmbito da SEAPA/DF.

260. A Lei distrital nº 2.689/2001 foi questionada mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2416. Ao julgar essa ADI, o Supremo Tribunal Federal entendeu que apenas o art. 14 daquela norma não se mostrava compatível com a Constituição.

261. Para aquela Corte os demais dispositivos questionados por apresentarem as expressões “venda direta” ou “dispensa a licitação” consistiam, na verdade, hipóteses de inexigibilidade, visto que quem poderia adquirir o domínio do

ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Perderá o título da terra, com a consequente reversão da área em favor do poder público, o proprietário que alterar a destinação rural da área definida no *caput* deste artigo.

§ 5º (VETADO).”

⁷⁷ Atual Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - SEAGRI



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

imóvel rural sem licitação seria a pessoa que estivesse produzindo na terra a ser alienada. Sendo assim, o Distrito Federal não teria invadido a competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF).

262. Enquanto tramitava no STF a referida ADI 2416, foi editada, pelo governo federal, a Lei nº 12.024/2009, abordando, dentre outras matérias, a regularização de terras rurais localizadas no Distrito Federal. Entendemos necessário, fazer um apanhado acerca do surgimento dessa norma.

263. Esse dispositivo foi acrescido ao Projeto de Lei de Conversão nº 12/2008, atinente à Medida Provisória nº 460/2009, pelo então deputado federal, Rodrigo Rollemberg.

264. A mencionada proposta de emenda à MP apresentou a seguinte justificativa:

“Acrescente-se a MP 460, de 30 de março de 2009, o art. 4º, renumerando-se os demais:

‘Art. 4º. As áreas públicas rurais localizados no Distrito Federal, poderão ser, no todo ou em parte, alienadas aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e legislação correlata.’

(...)

Quem atua no setor fundiário brasileiro sabe o que o título representa para o ocupante da terra: segurança dominial, crédito bancário e melhoria de vida. A titulação provoca no indivíduo uma nova disposição para o trabalho revertendo, afinal, na busca de uma melhor qualidade de vida e maior produtividade da terra.

A importância da medida justifica-se pela necessidade de superar obstáculos que a ausência de titulação de parte das ocupações existentes na região representa para um maior desenvolvimento econômico local e para implementação de políticas de fomento da atividade rural em bases legais. A não titulação das áreas públicas rurais intensifica um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando, via de regra, a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento.

Aqueles que querem a terra para nela continuarem vivendo e trabalhando, terão a tranquilidade de que necessitam para viver sem sobressaltos e a garantia de acesso aos financiamentos públicos e privados e à assistência técnica dos órgãos do governo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

É oportuno observar, por fim, que de cada dez trabalhadores rurais, oito estão ocupados na agricultura familiar. Em 2006, dos alimentos que chegaram à mesa dos brasileiros, mais de 60% vieram das pequenas propriedades que, em bom número, não cumprem o marco legal.

Acredito que, com a aprovação da presente emenda, estaremos contribuindo para o resgate dessa imensa dívida social para com o trabalhador rural.”

265. Posteriormente, em razão do parecer do Relator do projeto de conversão, a redação da emenda foi alterada para: *“As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal, poderão ser regularizadas, através de alienação e/ou concessão real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos cinco anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta lei”.*

266. No Senado Federal, mais duas emendas foram propostas ao texto do dispositivo incluído à MP pelo então Deputado Federal Rodrigo Rollemberg. Tais alterações foram acolhidas pela Câmara dos Deputados, sendo o projeto de conversão aprovado e encaminhado para sanção presidencial. Os parágrafos 3º e 5º do art. 18 foram vetados, resultando na seguinte redação final da norma:

*“Art. 18. As áreas públicas rurais **localizadas no** Distrito Federal **poderão** ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei.*

§ 1º O valor de referência para avaliação da área de que trata o caput, para fins de alienação, terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços mínimos para terra nua do Incra.

§ 2º Ao valor de referência para alienação previsto no § 1º serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público, salvo em áreas onde as ocupações não excedam a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 3º (VETADO)

§ 4º Perderá o título da terra, com a consequente reversão da área em favor do poder público, o proprietário que alterar a destinação rural



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

da área definida no caput deste artigo.

§ 5º (VETADO)”, destaque nosso

267. As normas jurídicas são formuladas em termos gerais e abstratos. A transposição das características abstratas a determinado caso concreto é tarefa do aplicador do direito, quer seja ele juiz, tabelião, advogado, administrador. Para tanto, é utilizada a interpretação da norma, que consiste na tentativa de fixar o seu exato sentido e alcance⁷⁸. Toda lei ao ser aplicada deve ser interpretada, mesmo quando não há obscuridade em seu texto⁷⁹.

268. A interpretação pode ser classificada por diferentes critérios (origem, métodos e resultados). Quanto à origem poderá ser: autêntica, judicial, doutrinária ou administrativa. Quanto ao método, gramatical (literal ou filológica), lógica-sistemática, histórica ou sociológica. Finalmente, quanto aos resultados, será: declarativa, extensiva ou restritiva.

269. Para os fins desta análise, interessa-nos, especificamente, a classificação quanto aos métodos de interpretação gramatical, histórica e sociológica. A esse respeito, André Franco Montoro leciona⁸⁰:

“Interpretação gramatical ou filológica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. (...) É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente (...) É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação.

(...)

A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. Ou, aos antecedentes históricos e condições que a precederam. Como a grande maioria das normas jurídicas constitui a continuidade ou modificação de disposições precedentes, é de grande utilidade para o intérprete estudar a origem e o desenvolvimento histórico dos institutos jurídicos, para captar o

⁷⁸Montoro, André Franco. Introdução à Ciência do Direito. 29 e. rev. e atual. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais Ltda., 2011, p. 421/422.

⁷⁹ Esse é o posicionamento de Paulo Dourado de Gusmão (Introdução ao Estudo do Direito. 43ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010).

⁸⁰ Op. cit. p. 425/426.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

significado exato das leis vigentes. (...)

A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidade sociais.”

270. Portanto, para se descobrir o sentido objetivo da lei, o intérprete irá seguir etapas ou fases⁸¹. Em um primeiro estágio, irá verificar o significado das palavras empregadas pelo legislador (interpretação gramatical), não podendo se satisfazer, entretanto, com os resultados dessa interpretação. Assim, irá investigar a *ratio legis*, o fim pretendido pela norma (interpretação lógica). Além disso, deverá confrontar o resultado obtido nas etapas anteriores com o ordenamento jurídico, apurando a compatibilidade da norma interpretada com o todo o sistema legal (interpretação sistemática).

271. Paulo Dourado Gusmão⁸² assinala que, se o emprego desses métodos ainda não for suficiente para se alcançar o exato sentido da lei, o intérprete deverá se socorrer do elemento histórico, verificando as razões históricas, *occasio legis*, determinadoras da lei (interpretação histórica). O doutrinador assevera que o sentido histórico só permite estabelecer os limites da atualização da norma, não sendo possível dá o sentido que ela deve ter no momento de sua aplicação. Para essa finalidade, deverá recorrer aos fatores sociais determinantes da norma e os efeitos que poderão decorrer de sua aplicação (interpretação sociológica).

272. Feitas essas considerações, nos parece que a expressão “*localizados no Distrito Federal*”, presente no art. 18 da Lei nº 12.024/2009, permite a conclusão de que não houve limitação apenas aos imóveis de propriedade da União localizados nesta unidade federativa e sim foram incluídas todas as terras rurais localizadas no DF. Corrobora essa interpretação o fato de o dispositivo ter sido inserido por iniciativa de representante do Distrito Federal na Câmara dos Deputados o que nos leva a crer que o parlamentar estaria buscando equacionar a situação concreta aqui existente.

273. Essa Casa já se manifestou quanto à utilização da Lei nº 12.024/2009

⁸¹Conforme ensina Paulo Dourado Gusmão, op. cit., p. 234.

⁸² Op. cit. p. 234/235.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

e do Decreto nº 34.931/2013 para regularização de imóveis rurais de propriedade da TERRACAP e do Distrito Federal.

274. No processo nº 8644/2013, ao responder uma diligência plenária, a SEAGRI, por meio do Ofício nº 691/2014-GAB/SEAGRI-DF (e-Doc nº 3F199B4D) informou que desde a edição da Lei nº 12.024/2009 aquela Secretaria adota o entendimento de que a anterioridade de 5 anos relaciona-se à ocupação, sendo a atividade rural constatada no momento do requerimento de regularização, mediante vistoria. Destacou aquela Pasta que:

“a intenção do legislador e o objeto da lei foi de permitir ao Governo do Distrito Federal – GDF com dispensa de licitação (note a urgência da medida), devido a crescente ocupação desordenada e ilegal que ocorria no Distrito Federal, com expansão da área urbana de forma exacerbada e com isso suprimindo áreas rurais, pressionada pela especulação imobiliária e a atuação de grileiros que se aproveitavam daquela situação, a condição necessária para possibilitar conter essa anomalia, permitindo a regularização daqueles que já se encontravam há algum tempo na gleba e ali fizeram seu vínculo –onde seria difícil reverter essa situação, excluindo a possibilidade de regularização das ocupações recentes (naquela época) e buscando disciplinar e evitar que outras pudessem ser realizadas.”, grifamos.

275. Ao apreciar esses esclarecimentos e examinar o mérito da denúncia ofertada, o Relator daqueles autos, no voto condutor da Decisão nº 2487/2015, entendeu que a questão apresentada ao Tribunal deveria ser dirimida pela TERRACAP e a SEAGRI, órgãos administrativos competentes, à luz da Lei nº 12.024/2009 e do Decreto distrital nº 34.931/2013, bem como dos demais normativos pertinentes.

276. A regulamentação da Lei 12.024/2009 por decreto distrital foi abordada tangencialmente pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT no Processo nº 2010.01.1.149642-3. À época, o Decreto regulamentador era o de nº 31.084/2009⁸³ e a única ressalva apontada foi no sentido de que o § 3º do art. 1º da

⁸³ Revogado pelo Decreto nº 34.931/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

norma distrital ser ilegal por ultrapassar os limites da lei federal regulamentada⁸⁴. Apesar de não ser objeto daquela ação, nada foi comentado quanto à autonomia distrital para regulamentar lei originária da União.

277. Observa-se que a Lei nº 12.024/2009 estabelece uma possibilidade de dispensa de licitação ou de inexigibilidade⁸⁵, permitindo que o DF, caso utilize estas regras, não se sujeite ao rito licitatório. Aliás, essa possibilidade já estava prevista na Lei nº 2.689/2001 que, à época da edição da norma federal, estava com sua constitucionalidade sendo arguida perante o STF.

278. É certo que o art. 15, V, da LODF estabelece como competência privativa do DF “*dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos*”. Todavia, entendemos que a lei federal não violou essa restrição, pois apenas confirmou o afastamento da disciplina da Lei nº 8.666/93 para os casos específicos ali relacionados.

279. Observe-se que o STF entendeu que a Lei nº 2.689/2001 não estabelecia regra geral de licitação, tratando apenas de hipótese de inexigibilidade. No mesmo sentido é a Lei nº 12.024/2009 que estabelece a possibilidade de venda direta por inexigibilidade. Nesse sentido, com a superveniência da norma federal a legislação distrital só subsistirá naquilo que com ela não for conflitante.

280. Essa questão foi apreciada pela TERRACAP mediante a Nota Técnica nº 01/2013-DIRUR/TERRACAP, Peça nº 40, sendo exposta a tese acima delineada de que as Leis 2.689/2001 e 12.024/2009 coexistem e a regularização das áreas públicas rurais deverá levar em consideração os requisitos cumulativos das duas normas naquilo que não conflitarem. Tal conclusão foi amparada nos seguintes argumentos:

“Concluimos pela harmonia das leis, no tocante a possibilidade de alienação ou a concessão de direito real de uso diretamente aos ocupantes de terras públicas rurais do Distrito Federal e TERRACAP

⁸⁴ O § 3º do art. 1º permitia também a regularização de glebas inseridas em zona urbana com características rurais, embora a Lei nº 12.024/2009 refira-se exclusivamente a terras rurais.

⁸⁵ Destaque-se que é competência privativa da União legislar sobre regras gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

(...)

Contudo, quanto aos requisitos para regularização e o marco temporal e limites de área para o deferimento da alienação ou concessão do direito real de uso, diretamente aos ocupantes, existem conflitos que entendemos devam ter respostas através da interpretação sistemática segundo regras constitucionais e hermenêuticas (...)

Concluimos que, no tocante ao deferimento do direito à alienação direta ou concessão do direito real de uso das terras rurais do Distrito Federal, bastará para regularização da ocupação que o ocupante comprove, por todos os meios em direito admitidos, que efetivamente ali se estabeleceu, com atividade de cultura agrícola ou pecuária, desde 27 de agosto de 2004, independentemente de instrumento vigente de arrendamento ou concessão de uso. Relembre-se que, a rigor, ainda que possa haver documentalmente tais instrumentos de arrendamento e concessão de uso, todos foram declarados ilegais pelo TCDF através da Decisão nº 6779/2007, o que, na prática tornaria impraticável o cumprimento dos comandos da lei federal se tais instrumentos fossem exigidos como requisito para provar ocupação. A contagem do prazo de 5 (cinco) anos para alienação e concessão de direito real de uso que na lei distrital não tinha marco inicial para contagem devidamente definido, no que também foi alterado pela lei federal, que passou a admitir o direito a alienação e concessão de direito real de uso somente aos que, na data da publicação da lei federal, ocupasse o imóvel rural por 5 (cinco) anos.

Outra questão quanto à harmonização da lei federal e local seria a interpretação quanto à aplicação do Art. 5º da Lei distrital nº 2.680/2001, no que se refere às dimensões das áreas a serem objeto de alienação. O artigo impõe limites de dimensão não inferior a 2ha (dois hectares), nem superior a 300ha (trezentos hectares), ficando resguardadas as dimensões constantes dos contratos de arrendamento e concessão de uso devidamente formalizados e a observância da legislação federal. O art. 18 da Lei Federal não impôs limites para regularização da área. Também aqui, faticamente, não encontraremos contratos de arrendamento e concessão de uso vigente que não tenham sido declarados ilegais pelo TCDF.

Diante de todo o exposto, suspensa está a eficácia do inciso I do § 1º do art. 2º e do art. 5º da Lei Distrital nº 2.689/2001 em razão da introdução da Lei Federal nº 12.024/2009 no ordenamento jurídico pátrio (...)

Quanto às demais condicionalidades, requisitos e procedimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

operacionais para alienação, concessão do direito real de uso e manutenção da função social e produtiva para efetivação da regularização de terras públicas rurais do Distrito Federal, não verificamos incompatibilidade entre o disposto em ambas as leis e nem tampouco com os instrumentos regulamentares do Distrito Federal e da Companhia Imobiliária do Distrito Federal – TERRACAP.

(...)

Concluímos então finalmente, em suma que, os ocupantes de área pública rural do Distrito Federal não contemplados pela alienação ou concessão do direito real de uso, mas que ocupem área de até 150 ha, nos últimos 5 (cinco) anos anteriores ao seu pedido de regularização e preencham os demais requisitos descritos no Art. 11 da Lei Distrital nº 2.689/2001, poderão também regularizar sua ocupação, sendo-lhe concedido título consistente em uma licença de ocupação com as características supra descritas.”

281. Ante tais fatos, não vislumbramos impropriedade no fato de o Decreto nº 34.931/2013, editado pelo DF, regulamentar a Lei nº 12.024/2009, editada pela União.

282. Conforme já assinalamos no parágrafo 121 desta Informação, o Decreto nº 34.931/2013 regulamenta tanto a Lei distrital nº 2.689/2001, quanto a Lei federal nº 12.024/2009 e em seu artigo 1º estabelece que suas regras deverão ser aplicadas à regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal que **não tenham amparo contratual**.

283. A partir das considerações tecidas na Nota Técnica nº 01/2013-DIRUR/TERRACAP, fls. 02/11 – Peça nº 40, entendemos que essa ressalva foi acrescida pelo fato de o Decreto nº 19248/98 ter sido considerado inconstitucional e, ainda, em decorrência de o Tribunal ter considerado ilegais os ajustes celebrados sem licitação após a edição da Lei nº 8.666/93, Decisão nº 6779/2007.

284. Porém, o mencionado destaque fez com que as situações previstas no art. 2º, §2º, da Lei nº 2.689/2001 não fossem abarcadas pela norma regulamentadora, tendo em vista ser requisito para a regularização amparada na lei distrital a demonstração da existência de arrendamento ou concessão de uso de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

imóvel rural **vigente**⁸⁶.

285. Assim, o Decreto nº 34.931/2013 regulamenta, na verdade, as situações abrangidas pelo art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e pelo art. 11 da Lei nº 2.689/2001.

286. Em relação às ocupações que serão regularizadas nos termos da lei federal, o art. 2º do Decreto distrital estabelece que o requerente deverá apresentar comprovação de que:

- 1) detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;
- 2) detenha área de no mínimo de 2 (dois) hectares.

287. Nesses casos, conforme disciplina a Resolução nº 233/2014-CONAD/TERRACAP, a regularização da terra pública se dará mediante contrato de concessão de uso e de direito real de uso com ou sem opção de compra⁸⁷.

288. Por sua vez, para fins da regularização e legitimação de ocupação prevista no art. 11 da Lei nº 2.689/2001, o Decreto nº 34.931/2013 dispõe que o ocupante deverá atender as seguintes condições:

- 1) ocupação da área há pelo menos 5 anos com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;
- 2) detenha área de no mínimo 2 hectares e no máximo de 150 hectares;
- 3) não ser proprietário ou concessionário de imóvel rural no DF.

289. O instituto da legitimação previsto no art. 11 da Lei nº 2.689/2001 destina-se àqueles que não foram contemplados pelo art. 18 da Lei nº 12.024/2009⁸⁸. A legitimação é uma maneira jurídica de reconhecimento e legitimidade da posse, de uma fração ou parte de áreas devolutas ou públicas em

⁸⁶ Essa conclusão também foi alcançada na Nota Técnica nº 01/2013-DIRUR/TERRACAP.

⁸⁷ O § 6º do art. 1º da Resolução define que enquanto a gleba ocupada não estiver individualizada como unidade imobiliária será firmado contrato de concessão de uso.

⁸⁸ Esse mesmo entendimento foi assentado na Nota Técnica nº 01/2013-DIRUR/TERRACAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

favor daquele que ocupa, nela residindo e fazendo-a produzir, ou explorando-a economicamente com culturas agrícolas. A legitimação de posse é um procedimento especial destinado a transformar uma situação possessória em relação de domínio ou propriedade⁸⁹.

290. Observa-se, que os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do art. 11 da Lei nº 2.689/2001 disciplinam a licença de ocupação que será o instrumento hábil para aquisição do domínio da área pública.

291. Da leitura das exigências estabelecidas no decreto distrital, verifica-se que houve extrapolação do limite regulamentar. Vejamos.

292. A Lei nº 12.024/2009 não traz qualquer restrição quanto às dimensões das áreas a serem objeto de regularização. De maneira semelhante, o caput do art. 11 da Lei nº 2.689/2001 não estabelece qualquer restrição à área mínima, referindo-se apenas ao tamanho máximo admitido das áreas que serão regularizadas.

293. Ainda em relação ao instituto da legitimação de ocupação, o Decreto nº 34.931/2013 exige a comprovação de que o requerente não é concessionário de imóvel rural do DF. Embora essa restrição vá ao encontro dos objetivos da política fundiária, uma vez que busca evitar que uma pessoa já possuidora de benefício relacionado a terras rurais venha pleitear a legitimação de outra área, a Lei nº 2.689/2001 não trouxe essa imposição, vedando apenas que o requerente seja **proprietário** de imóvel rural.

294. O poder regulamentar consiste na atribuição conferida, constitucionalmente, ao chefe do Poder Executivo de expedir regulamentos a fim de garantir a fiel execução da lei. Entretanto, não pode ser confundido com a função legislativa, uma vez que não pode inovar a ordem jurídica.

295. Assim, dependem de lei prévia, limitando-se ao que ela dispõe, não podendo estipular direito ou obrigação não prevista na norma regulamentada. A

⁸⁹ BELARMINO, Marcelo Martins. Regularização de Terras Rurais – O Registro Paroquial comprova a posse. Disponível em <http://www.clebertoledo.com.br/geral/2014/10/28/64789-regularizacao-de-terras-rurais-o-registro-paroquial-comprova-a-posse>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

inobservância dessas limitações vicia o regulamento, tornando-o ilegal⁹⁰.

296. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. DECRETO 1.719/95. TELECOMUNICAÇÕES: CONCESSÃO OU PERMISSÃO PARA A EXPLORAÇÃO. DECRETO AUTÔNOMO: POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO. OFENSA AO ARTIGO 84-IV DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA. A ponderabilidade da tese do requerente é segura. **Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis** (artigo 84-IV da CF/88). A Emenda Constitucional nº 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei. **Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal.** O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. A Lei 9.295/96 não sana a deficiência do ato impugnado, já que ela é posterior ao decreto. Pela ótica da maioria, concorre, por igual, o requisito do perigo na demora. Medida liminar deferida.*

(ADI 1435, Relator (a): Min. NELSON JOBIM, PLENÁRIO, julgado em 27/11/1996, DJ 06-08-1999)⁹¹, grifamos.

297. Dessa forma, forçoso concluir que o Decreto nº 34.931/2013 extrapola os limites do poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Constituição Federal e pelo art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal por estabelecer as seguintes obrigações não previstas nas leis regulamentadas:

- a) inclusão de área mínima para regularização de terras públicas rurais, inciso II do art. 2º e inciso II do art. 3º, extrapolando as exigências estabelecidas no art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e no art. 11 da Lei nº 2.689/2001;
- b) limitação imposta ao ocupante de área rural para obtenção da legitimação de ocupação de não ser concessionário de imóvel rural,

⁹⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 119.

⁹¹ A análise da Inconstitucionalidade foi julgada prejudicada pela revogação da norma objeto da ADI. Despacho do Relator em 02/09/2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

inciso III do art. 3º, tendo em vista não haver essa restrição no art. 11 da Lei nº 2.689/2001.

Da conclusão

298. A partir do exame dos documentos e informações constantes dos autos, verificamos que a Representação nº 13/2015-DA, Peça nº 3, é procedente quanto à existência de vícios na regularização de áreas rurais públicas a favor das empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda.

299. Quanto às empresas SIGMA Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., entendemos necessário determinar à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e à TERRACAP que, caso ainda não tenham feito, adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, tendo em vista que os Certificados nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014 e os Contratos nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014 não se coadunam com a legislação de regência, em especial com o art. 18 da Lei nº 12.024/09, Decreto 34.931/2013, Lei nº 6.938/81, Resolução CONAMA nº 237/97 e Resolução ADASA nº 350/2006, por apresentarem os seguintes vícios:

- imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida;
- ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização;
- apresentação de cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas;
- ausência de licenciamento ambiental;
- inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

300. Ainda em relação às aludidas empresas, foram identificados fortes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

indícios de prática dos ilícitos penais descritos nos arts. 299 e 304 do Código Penal Brasileiro (Falsidade ideológica e Uso de documento falso), motivo pelo qual faz-se necessário o encaminhamento de cópia do presente processo e de seus anexos, bem como desta Informação e da Decisão que vier a ser proferida ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do MPJTCDF, nos termos do art. 185 do RITCDF, para avaliação das questões assinaladas que possam ensejar providências de sua alçada.

301. Acerca da empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. (Certificado nº 228/2014 e o Contrato nº 327/2014), consideramos também que o Tribunal deve determinar à SEAGRI e à TERRACAP que adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, tendo em vista as dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis, bem como o fato de o objeto social da empresa e as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária e não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF. Além disso, a aludida empresa não apresentou licença ambiental, nem outorga de uso dos recursos hídricos.

302. Em consequência das impropriedades aqui identificadas, cumpre sugerir a audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização, em anexo, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/94.

303. No que diz respeito à possibilidade de decreto distrital regulamentar lei federal, a análise realizada nos levou a concluir pela inexistência de impropriedade no fato de o Decreto nº 34.931/2013, editado pelo DF, regulamentar a Lei nº 12.024/2009, editada pela União.

304. Por fim, consideramos que o Decreto nº 34.931/2013 extrapola os limites do poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Constituição Federal e pelo art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal por estabelecer obrigações não previstas nas leis regulamentadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- a) inclusão de área mínima para regularização de terras públicas rurais, inciso II do art. 2º e inciso II do art. 3º, extrapolando as exigências estabelecidas no art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e no art. 11 da Lei nº 2.689/2001;
- b) limitação imposta ao ocupante de área rural para obtenção da legitimação de ocupação no sentido de não ser concessionário de imóvel rural, inciso III do art. 3º, tendo em vista não haver essa restrição no art. 11 da Lei nº 2.689/2001.

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Tribunal que:

- I. tome conhecimento:
 - a) dos esclarecimentos apresentados em atendimento à Decisão nº 2510/2015, Peças nºs 32, 35 e 47;
 - b) do Ofício nº 0373/15 –SRF/SEAGRI-DF, Peça nº 38;
 - c) do Ofício nº 0046/2015 – COINT, Peça nº 40;
 - d) do Ofício nº 933/2015 – GAB/SEAGRI-DF, Peça nº 49;
- II. considere procedente a Representação nº 13/2015-DA, Peça nº 3, quanto à existência de vícios na regularização de áreas rurais públicas a favor das empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda;
- III. determine à Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e à Companhia Imobiliária de Brasília que, caso ainda não tenham feito, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em especial com o art. 18 da Lei nº 12.024/09, Decreto 34.931/2013, Lei nº 6.938/81, Resolução CONAMA nº 237/97 e Resolução ADASA



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

nº 350/2006, informando a esta Casa as providências implementadas quanto aos:

a) Certificados de Legítimos Ocupantes nºs 296/2014, 272/2014 e 273/2014 e os Contratos de Concessão de Uso nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014, relativos às empresas SIGMA Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., uma vez que esses documentos não guardam conformidade com a legislação de regência, por apresentarem os seguintes vícios:

- 1) imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida;
- 2) ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização;
- 3) apresentação de cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas;
- 4) ausência de licenciamento ambiental;
- 5) inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF;

b) Certificado de Legítimo Ocupante nº 228/2014 e o Contrato de Concessão de Uso nº 327/2014, atinentes à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., tendo em vista:

- 1) a existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis;
- 2) o fato de o objeto social da empresa e as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária, bem como não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF;
- 3) a ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

- IV. alerte o Senhor Governador do Distrito Federal de que o Decreto nº 34.931/2013 extrapola os limites do poder regulamentar previsto no art. 84, IV, da Constituição Federal e no art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal por estabelecer obrigações não previstas nas leis regulamentadas:
- a) inclusão de área mínima para regularização de terras públicas rurais, inciso II do art. 2º e inciso II do art. 3º, extrapolando as exigências estabelecidas no art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e no art. 11 da Lei nº 2.689/2001;
 - b) limitação imposta ao ocupante de área rural para obtenção da legitimação de ocupação no sentido de não ser concessionário de imóvel rural, inciso III do art. 3º, tendo em vista não haver essa restrição no art. 11 da Lei nº 2.689/2001
- V. autorize:
- a) encaminhamento de cópia do presente processo e de seus anexos, bem como desta Informação e da Decisão que vier a ser proferida ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do MPJTCDF, nos termos do art. 185 do RITCDF, para avaliação da ocorrência de algum ilícito que enseje providências de sua alçada, em razão do que foi relatado nos parágrafos 169/194 da Informação;
 - b) a audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização em anexo para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas razões de justificativa em função das irregularidades ali apontadas, por estarem sujeitos à penalidade prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/94;
 - c) dar ciência da decisão que for proferida aos interessados no processo;
 - d) o retorno dos autos à SEACOMP para os devidos fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO

À superior consideração,
DIACOMP1, em 09/11/2015.

Assinatura Eletrônica

ELIANE LEITE DE SOUSA RODRIGUES
ACE - 553-3

De acordo.
À elevada consideração do senhor Secretário.
Em, 10 de novembro de 2015.

Assinatura Eletrônica

Alexandre Pedrosa Pinheiro
1ª Divisão de Acompanhamento
Diretor