



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO Nº. 16.357/2015-e

PARECER Nº. 159/2016-DA

EMENTA: Representação nº 13/2015–DA. TERRACAP. SEAGRI. Irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais. Audiência e determinações.

Os autos foram autuados em razão da Representação nº 13/2015-DA, Peça nº 3, que noticiou irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (atos de concessão de nºs 326/2014, 327/2014, 344/2014 e 328/2014), diante da existência de fortes indícios de desrespeito à Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, Lei Complementar nº 803/99, Lei nº 2.689/2001 e Decreto Distrital nº 34.931/13, além de inobservância à função social da propriedade rural e do dever de incentivo ao pequeno produtor.

2. Também foi requerida 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, além da aferição da legalidade dos ajustes firmados entre a Terracap e as empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., BSB Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.

3. Em seguida, ao tomar conhecimento da representação, 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.

4. Em razão disso, a Terracap encaminhou o Ofício nº 404/2015-PRESI, Peça nº 32, e as empresas BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. apresentaram, conjuntamente, as contrarrazões, Peça nº 35¹.

5. Por meio do Ofício nº 404/2014-PRESI, a TERRACAP, em resumo, afirmou que:

- a) o prazo de tramitação dos processos ficou pouco abaixo do tempo máximo permitido pela norma interna e que 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*”;
- b) 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

¹ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

emissão do Certificado de Legítimo Ocupante, a partir do qual pode ser celebrado contrato de concessão com a TERRACAP.

- c) Foi constituído Grupo de Trabalho, no âmbito da SEAGRI, para exame da regularidade dos procedimentos adotados naquela Pasta nos processos de regularização fundiária em questão.

6. Esclareceu, ainda, que 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 MPJTCDF”, serão anulados, de ofício, os contratos de concessão que já estão suspensos.

7. As concessionárias, por seu turno, destacaram 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. Asseveraram ter cumprido todos os requisitos legais para obtenção da concessão de uso

8. Entenderam que não houve prejuízo decorrente dos contratos de concessão, tendo em vista que está sendo atendida a destinação do imóvel e respeitada a função da propriedade.

9. Em seguida, a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda. encaminhou novo expediente (Peça nº 42), alegando, em síntese, acerca da instrução do Processo nº 070.000.599/2014, do qual resultou o Contrato DIRUR nº 327/2014, que a tramitação seguiu as normas, tendo cumprido todas as exigências para a regularização da área rural. Sustenta 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 exigida.

10. Adiante, a Unidade Técnica realizou histórico dos principais atos administrativos realizados que culminaram com a emissão do Certificado, por meio do qual foi conferida a qualidade de “legítimo ocupante” às empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda.

11. Diante dos indícios de que tenha havido fraude processual, a Instrução, ao mesmo tempo, requisitou à SEAGRI cópia do Processo nº 070.000.892/2015, que tratou dos resultados alcançados pelos servidores designados pela Portaria nº 32/2015 (que 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.)

12. Apontou o Corpo Técnico que os servidores que compuseram o aludido Grupo de Trabalho discordaram 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.

13. Ao final, o Grupo de Trabalho sugeriu a suspensão ou revogação dos certificados de legítima ocupação conferidos às empresas Agropecuária Brasília Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. Propôs, ao mesmo tempo, a adoção



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

de algumas medidas tendentes a aprimorar a instrução processual destinada à comprovação da legitimidade de ocupação do imóvel rural.

14. Dessa forma, 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 requerentes se manifestaram na tentativa de modificar o ato de anulação dos certificados.

15. As defesas 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, dessa maneira, a anulação.

16. Pela Informação 191/2015 – DIACOMP1, o Corpo Técnico, após extensa e profunda análise do feito, concluiu que:

“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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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:

- 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.”

17. Por fim, sugeriu ao Plenário 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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 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

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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.

18. Via Despacho Singular 9/2016 - GCIM, os autos vieram ao Ministério Público para pronunciamento.

19. De início, cumpre destacar a profundidade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela Área Técnica, que efetuou minucioso relato das irregularidades identificadas em todos os ajustes, apontado as particularidades de cada um para, ao fim, constatar a procedência dos fatos noticiados por este *Parquet*.

20. Quanto ao prazo incomum de tramitação, 14 dias em alguns casos, evidente que o Ministério Público não se opõe à celeridade do andamento de processos administrativos, vez que a regular tramitação dos feitos, em prazo razoável, decorre do princípio da eficiência.

21. Entretanto, vale reforçar, em que pese não existir irregularidade, por si só, de determinado procedimento administrativo ter tramitação em prazo recorde, este se configura um forte indicativo de que os atos praticados possam estar viciados, como restou plenamente comprovado.

22. Tal qual pontuou o Corpo Técnico e o Grupo de Trabalho instituído pela SEAGRI, a Terracap, como proprietária da área a ser concedida, não poderia se eximir da análise dos documentos carreados aos autos e que serviram de supedâneo à celebração dos ajustes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

23. Nos contratos examinados, observou-se que diversas falhas poderiam ser facilmente percebidas caso as unidades da TERRACAP tivessem efetuado nova conferência dos documentos apresentados pelos interessados na regularização, como adiante se detalhará.

24. Em todos os processos em exame, como destacado pelo Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/2015 – SEAGRI², havia imprecisão sobre a área a ser regularizada, conforme a seguinte tabela confeccionada pelo Corpo Técnico.

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	Chácara 82/76 – 11,87 ha	Chácara 76 e 78 – 11,8636 ha
BSB Agropecuária Ltda.	Chácara 84 – 6,000 ha	Chácara 84 – 12,12 ha	Chácara 84 – 12,1195 ha

25. Ainda, foi averiguado pelo Corpo Técnico o seguinte:

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.

² “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 transmissões, ao passo que em alguns casos as chácara sofrem alterações sucessivas no número como no caso de migração de CAUB-Catetinho. Não sendo possível aferir, por conseguinte, efetivamente qual seria a chácara objeto da regularização. Muito embora o Plano de utilização –PU disponha de forma expressa que se trata de uma chácara específica, as Cessões trazem diversas outras no seu objeto. (...)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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 chácara 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 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 alterados .

133. Em relação à Agropecuária Brasília Ltda., também observamos a modificação da numeração da chácara 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).

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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.

(...)

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.

26. Em todos os contratos firmados, portanto, as contradições existentes não permitiriam aferir certeza em relação as áreas efetivamente regularizadas, bem como as datas dos expedientes e até da legitimidade do procurador das empresas, o que vem a comprovar o desleixo na análise dos processos pela Terracap e pela SEAGRI.

27. Noutra banda, em 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:

Laudo de vistoria	Empresa	Observações
417/2014, fls. 30/33 do Processo 070.001.650/2014	Sigma Radiodifusão	Atestou 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

		atividade encontrava-se paralisada
631/2014, fls. 49/52 do Processo 070.001.650/2014	Agropecuária Brasília Ltda.	Atestou que o requerente não residia no local, sendo a mão de obra de um caseiro assalariado
632/2014, fls. 58/61 do Processo 070.001.650/2014	SIGMA Agropecuária Ltda.	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.
633/2014, fls. 56/59 do Processo nº 070.001.650/2014	BSB Agropecuária Ltda.	Assinalou que o requerente não residia no local, bem como ressaltou que não havia ninguém no momento da vistoria.

28. Portanto, a despeito dos imóveis serem indicados como sede das empresas acima elencadas, não há como relacionar as concessões realizadas com as finalidades descritas no art. 346 da LODF.

29. Além disso, as empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda., conforme se comprova em consulta junto ao endereço eletrônico da Receita Federal, foram criadas em 2014, portanto, não poderiam preencher o requisito do tempo de ocupação previsto no Decreto nº 34.397.

30. Uma empresa denominada Sigma Radiodifusão Ltda., que, segundo a Receita Federal, exerce Atividades no ramo de rádio, igualmente, não poderia exercer atividade agrícola e/ou pecuária efetiva. 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 correlatos, 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, 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”.

31. Conforme aventado na exordial, a Lei Orgânica do DF (artigo 165, XI) estabelece que as diretrizes, os objetivos e as políticas públicas que orientam a ação do governo devem observar, dentre outras, a compatibilização do ordenamento de ocupação e uso do solo com a contenção da especulação, da concentração fundiária e imobiliária e da expansão desordenada da área urbana.

32. Na LODF, há, do mesmo modo, demonstrações da preocupação do legislador com o princípio da moralidade e da impessoalidade em relação à política fundiária do DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Pelo art. 347, vedou-se a destinação de terras rurais públicas do DF³ àquele que seja beneficiário de mais de uma parcela ou lote rural.

33. O artigo 346 também estabelece que a política fundiária e do uso do solo rural deve ser compatibilizada com as ações da política agrícola e ter como finalidades, dentre outras, assegurar o cumprimento da função social da propriedade e fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social

34. Portanto, percebe-se as concessões autorizadas pela Terracap foram de encontro não só ao Decreto 34.931/13, mas também às normas nacionais e distritais que cuidam de assuntos fundiários, notadamente a Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, a LC 803/99 e a Lei 2.689/2001, que tratam: da função social da propriedade rural, exigência de não possuir o interessado outros imóveis; dever de incentivo ao pequeno produtor rural, contenção da especulação e da concentração fundiária etc.

35. Há de se ressaltar ainda, que restou evidenciado pela Área Técnica, confirmando as preocupações deste órgão, que:

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 .

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

³ quando se tratar de interesse social para assentamentos agrários de trabalhadores rurais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

residenciais em Brasília/DF e a área rural, cuja posse foi transferida, também é situada nesta Capital.

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 (Chácara 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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.

36. Dessa forma, a argumentação das empresas não pode ser considerada. Nas palavras da Instrução, 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 “confeção 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.”*

37. Além disso, a 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, prima facie, caracterizam os tipos descritos nos artigos 299 e 304 do CP.

38. A tentativa de fraude à execução, diante de excertos transladados dos 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, em trâmite na Justiça Federal, também não pode ser descartada:

In casu, o pedido de desconsideração inversa da personalidade jurídica das 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

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 (...):

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- 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;

39. A conduta da Terracap e da SEAGRI contribuiu com a especulação e a concentração fundiária, na medida em que possibilitou que empresas, frise-se, pertencentes à mesma pessoa, ocupassem terrenos públicos por longo período, a despeito de todas as leis que regem a questão fundiária estabelecerem como requisito para regularização de imóveis a proibição de ser proprietário (concessionário) de outros imóveis.

40. Conforme concluído pelo Corpo Técnico, “*causa espécie a concessão realizada pela SEAGRI e TERRACAP de 10 (dez) unidades rurais 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.*”.

41. Tal qual delineado na Representação, difícil haver saída jurídica plausível para justificar o fato da Terracap ter concedido, quase simultaneamente, o direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas.

42. Diante da anulação dos certificados promovida pela SEAGRI, que confirmou a existência de gravíssimas irregularidades suscitadas pelo Ministério Público, não há outra alternativa à Terracap senão confirmar o que foi decidido pela SEAGRI, tomando as medidas necessárias para que os contratos de concessão de uso em questão sejam devidamente anulados.

43. Em razão disso, devem os responsáveis pela análise das documentações e pelas decisões tomadas nos processos em questão⁴, tanto no âmbito da SEAGRI, como no da Terracap, serem chamados em audiência para que se manifestem a respeito, nos termos da Matriz de Responsabilização (Peça 51).

⁴ Membros do Grupo de Trabalho que examinou o Plano de Utilização dos processos de regularização fundiária (Portaria nº 26/2011-SEAPA), Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária/SEAGRI, membros do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal, Diretor de Regularização e Administração Fundiária/SEAGRI, Gerente de Regularização Fundiária/SEAGRI, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa/SEAGRI, Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP, Advogado Geral da Terracap, Presidente da Terracap e membros da Diretoria Colegiada da Terracap.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

44. Acerca da adequação do artigo 2º do decreto 34391/13, à luz da Constituição Federal, da LODF, da LC 803/09 e da Lei 2.689/2001, o Ministério Público lamenta divergir do Corpo Técnico.

45. Pelo aludido normativo, para que seja obtida a regularização da ocupação, o ocupante deveria atender as seguintes condições, *in verbis*:

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.

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.

46. A situação regulamentada pelo decreto em seu artigo 2º é sobremaneira curiosa. Segundo Geraldo Ataliba, *“só cabe regulamento em matéria que vai ser objeto de ação administrativa ou desta dependente. O sistema só requer ou admite regulamento, como instrumento de adaptação ou ordenação de aparelho administrativo tendo em vista, exatamente, a criação de condições para fiel execução das leis”*.

47. Ao regulamentar determinada matéria, o Chefe do Executivo, exercendo seu Poder Hierárquico, restringe os comportamentos possíveis de seus subordinados e uniformiza, processual a materialmente, os comportamentos a serem adotados em face de critérios que elege e das pautas que estabelece.

48. Dessa forma, como poderia o Chefe o Executivo Distrital regulamentar a atuação do Distrito Federal diante de uma lei editada pelo Congresso Nacional? Caso não haja expressa menção na Lei, a resposta deve ser negativa.

49. Os imóveis a que se referiu à Lei Federal⁵, decerto, são de propriedade da União. Como poderia o DF dispor sobre tais imóveis?

⁵ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

50. A Constituição Federal, em seu artigo 20, dispõe que são bens da União Federal:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005](#)
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

51. A própria Lei Orgânica do DF preconiza que os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa. Também dispõe que compete à Câmara Legislativa conceder autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos.

52. De outro lado, a Lei Federal 9.636/98 diz que cabe ao Poder Executivo Federal, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis.

53. A Constituição Federal, sobre o assunto, no seu art. 48, diz ser de competência do Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre bens do domínio da União.

54. A sistema federativo adotado pela Constituição apresenta círculos de competência distribuídos entre seus entes, cuja respectiva atribuição sopesa a predominância do interesse para evitar conflito na superposição de uma sobre a outra.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

55. De acordo com o que se extrai do artigo 24, I, CF, é defeso à União dispor sobre a utilização de bens públicos que estejam afetos a outros entes federados, tais como Estados e Municípios, mas exclusivamente estabelecer as normas gerais a respeito da matéria, somente lhe sendo possível dispor sobre a concessão de uso em relação aos seus próprios bens, eis que cada ente federativo tem competência privativa para legislar sobre seu patrimônio.

56. Vale trazer à baila os fundamentos de manifestação da lavra de Sérgio Turra Sobrane, Subprocurador-Geral de Justiça de São Paulo, constante do Processo, 990.10.274211-3 TJSP:

"a previsão genérica e uniforme de institutos jurídico-urbanísticos para regularização fundiária decerto se inclui na competência normativa da União, adstrita a normas gerais. Porém, a Medida Provisória n. 2.200/01 extrapolou esse âmbito ao tratar no art. 3º, de modo obrigatório, da concessão de uso especial para fins de moradia incidente sobre imóveis públicos dos Estados e dos Municípios, pois, para além, regulou a utilização privativa de bens estaduais e municipais, matéria que é da alçada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendida na expressão de sua autonomia (art. 18, Constituição Federal) (...) **se diante da partilha de competências a União pode editar normas gerais, não lhe é dado obrigar Estados e Municípios à outorga de concessão de seus bens, cuja administração é exclusiva, suprimindo a liberdade de escolha dos institutos jurídicos de uso privativo de bem público**". (grifei)

57. Di Pietro, citada pelo mencionado membro do Ministério Público, também tem posicionamento idêntico:

Não lhe cabe, em consequência, impor aos Estados e Municípios a outorga de título de concessão de uso, transformando-a em direito subjetivo do possuidor de imóveis públicos estaduais ou municipais. **Se a norma constitucional fala em título de domínio e concessão de uso é porque deixou a decisão à apreciação discricionária do Poder Público titular do bem. A União pode, validamente, impor a concessão de uso, como decisão vinculada, em relação aos bens que integrem seu patrimônio, mas não pode fazê-lo em relação aos bens públicos estaduais e municipais**" [Concessão de uso especial para fins de moradia in Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª. ed., pp. 159-161, coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz]. (grifei)

58. Um dos elementos do princípio federativo, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha (ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 232.), é o da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado.

59. Conforme lição de Gabriela Pietsch Serafin (Princípio federativo e a autonomia dos entes federados, revista de doutrina do TRF 4, publicado em 28.02.2014), a autonomia das entidades federativas deve ser preservada, sob pena de vermos comprometida



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

a própria estrutura da federação, mas sem desconsiderar que o limite dessa mesma autonomia encontra-se estampado no texto constitucional.

60. Ou seja, a matéria não poderia ser regulamentada pelo Distrito Federal, fato que pode implicar em invasão de matéria de competência privativa da União. E mais, colocaria em xeque todo sistema federativo, onde há repartição de competências entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, traduzidas em proporcionais e razoáveis poderes para cada ente federado, nos termos do artigo 18, CF.

61. Como se depreende do cotejo entre a Constituição e a LODF, a competência do Governador, em regra, restringe-se à regulamentação das leis distritais, não podendo imiscuir-se nas matérias reservadas pela Carta Política exclusivamente à União Federal.

62. *Prima facie*, portanto, difícil vislumbrar autonomia distrital na medida em que o exercício da competência regulamentar não se adstringiu aos imóveis de propriedade do DF. Dessa forma, o artigo 3º do Decreto 34.931/2013 não poderia ser utilizado para embasar os procedimentos de concessão de direito real de uso.

63. De outro lado, o Ministério Público não concorda com o posicionamento do Corpo Técnico segundo o qual o Decreto nº 34.931/2013 também extrapolou os limites do poder regulamentar ao estabelecer inclusão de área mínima para regularização de terras públicas rurais, em afronta ao que prescreve o art. 11 da Lei nº 2.689/2001:

Art. 11. A regularização e legitimação da ocupação prevista nesta Lei visam a atender ao ocupante da área de até 150ha (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:

I – não ser proprietário de imóvel rural;

II – comprovar ocupação e produção rural efetivas, pelo prazo mínimo de cinco anos.

Decreto 34.391/13

Art. 3º Para obter a regularização e legitimação da ocupação nos termos previstos no **artigo 11 da Lei Distrital 2.689 de 19 de fevereiro de 2001**, o ocupante deverá atender as seguintes condições:

I - comprove, em processo administrativo junto a SEAGRI, que é ocupante da área há pelo menos 5 (cinco) anos, contados da data da publicação deste Decreto, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;

II - detenha área de no mínimo 2 (dois) hectares e no máximo de 150 (cento e cinquenta) hectares; e

III - não ser proprietário ou concessionário de imóvel rural no Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Parágrafo único. Atendidas todas as exigências legais para fins de legitimação da ocupação, a SEAGRI emitirá o respectivo Certificado de Legítimo Ocupante – CLO

64. Isso porque o Decreto em questão não regulamentou somente o art. 11, mas a Lei Distrital em sua integralidade. O objetivo de decretos regulamentares, segundo Geraldo Ataliba⁶, é o de facilitar, pela especificação do processo executório e pelo desdobramento minucioso do conteúdo sintético da lei, a execução da vontade do Estado expressa em ato legislativo.

65. Segundo o citado autor, a regulamentação, para não exceder sua órbita, determina-se por sua finalidade. Existe para adequar a máquina administrativa à fiel observância das leis ou aparelhá-la a assegurar a mesma observância

66. Ou seja, não está adstrito o Chefe do Executivo, ao regulamentar determinado normativo legal, aos limites de um artigo ou inciso específicos. Seu limite imediato esbarra na lei regulamentada como um todo. Esta sim, por evidente, não pode ser contrariada ou inovada.

67. Ao estipular o requisito de que a área deve ter metragem compreendida entre 2 e 150 hectares, não exorbitou o contido no ordenamento, vez que a própria Lei 2689/2011, em seu artigo 5º, prescreve que “as áreas a serem alienadas não poderão ter dimensão inferior a 2ha (dois hectares). Isto é, ao que parece, o legislador já havia estabelecido um parâmetro mínimo para regularização das áreas, no caso, 2 hectares.

68. Dessa forma, em que pese não concordar com o Corpo Técnico quanto a este tópico, percebo que as questões ventiladas no Decreto nº 34.391/2013 não influenciarão o confirmado pela Instrução acerca da existência de vícios insanáveis na regularização de áreas rurais públicas a favor das empresas SIGMA Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., motivo pelo qual entendo que o Tribunal não deva deliberar sobre a questão.

69. Pelo exposto, entendo que o Tribunal pode acolher as sugestões do Corpo Técnico, com exceção da constante do item IV.

É o parecer.

Brasília, 29 de junho de 2016.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador

⁶ Decreto regulamentar no sistema brasileiro. Revista de Direito Administrativo; v. 97 (1969); Editora FGV e Editora Fórum