



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Processo n.º: 12.646/06 (8 volumes principais e 9 volumes anexos)

Origem: Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF – Seagri/DF

Interessada: Maria Helena Moreira da Silva

Assunto: Denúncia

Ementa: Invasão de terra pública. Irregularidades verificadas no procedimento de assentamento de trabalhadores rurais previsto em lei. Decisão Reservada n.º 37/15. Oitiva da Seagri/DF e da Terracap. Atendimento insatisfatório. Decisão Reservada n.º 61/16. Sustentação oral. Decisão Reservada n.º 80/16. Audiência para apresentação de razões de justificativa, em face das questões remanescentes da Decisão Reservada n.º 37/15. Determinação à Seagri/DF. Alerta ao titular do Poder Executivo. **Nesta fase:** exame das razões de justificativa e da determinação à Seagri/DF. Unidade Técnica sugere o atendimento insatisfatório das questões remanescentes da Decisão Reservada n.º 37/15; a revelia dos responsáveis chamados em audiência; a ilegalidade do ato de assentamento direto praticado no âmbito do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã e da Portaria n.º 81/13-Seagri/DF; a determinação de prazo para que a Seagri/DF e a Terracap promovam medidas corretivas, alertando-as da necessidade de observarem o desfecho de ação judicial que especifica; o retorno dos autos à Seacomp/TCDF para os devidos fins. MPJTCDF aquiesce, com adendo no sentido de determinar ao órgão competente o recenciamento da área e a autuação de autos apartados para tratar da Colônia Agrícola Aguilhada. Fato superveniente. Acórdão prolatado na APC n.º 2014.01.1.151721-8. Nulidade de sentença, por cerceamento de defesa. Subsistência dos efeitos da antecipação da tutela deferida em sede de agravo de instrumento à denunciante. Possibilidade de continuidade da atual marcha processual. **Voto parcialmente convergente com os pareceres.** Atendimento parcial do item IV da Decisão Reservada n.º 80/16, no que se refere às questões oriundas da Decisão Reservada n.º 37/15. Revelia do Sr. Sebastião Márcio Lopes Andrade. Insubsistência dos fatos atribuídos aos responsáveis chamados em audiência. Determinação à Seagri/DF e à Terracap. Alerta às referidas jurisdições. Retorno dos autos à Seacomp/TCDF.

RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia acerca de invasão de chácara localizada em São Sebastião, com parcelamento de terra pertencente à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, bem como de utilização de novo mecanismo de distribuição de terras rurais.

Na etapa processual anterior, por meio da Decisão Reservada n.º 80/16 (fl. 1.437), o Tribunal deliberou por:

“I – tomar conhecimento da instrução, bem como da documentação que se presta à análise desta fase processual; II – considerar insatisfatoriamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

*cumprida a determinação contida na Decisão n.º 37/2015; III – decorrente disso, **autorizar a audiência, para apresentar razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, os prepostos signatários da SEAGRI/DF, Sr. Sebastião Márcio Lopes Andrade, CPF n.º 332.915.946-49, bem como o Subsecretário de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, Sr. Hector Carlos Barreto Leal, CPF n.º 725.291.216-72, em decorrência de não terem declinado efetivamente das questões oriundas da Decisão n.º 37/2015, sob pena das sanções previstas no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 01/94; IV – **determinar à SEAGRI/DF que cumpra todos os ditames legais que regem o assentamento denominado Nova Camapuã, no prazo de 60 (sessenta) dias, aduzindo, ainda, que, para novos assentamentos, sejam cumpridos previamente, dentro das normas legais, todas as exigências estabelecidas para a espécie, de modo a alcançar o deslinde necessário a se amoldar ao devido processo legal; V – **alertar o Poder Executivo Distrital para que atente à regulamentação da matéria relacionada aos assentamentos rurais, de modo a harmonizar os diversos diplomas legais envolvidos na questão, especialmente quanto à cronologia para a ocupação e/ou instalação dessas áreas, de modo a propiciar adequada ocupação depois de constatadas condições de habitabilidade e funcionamento, seguindo o devido processo legal; VI – autorizar: a) a ciência desta decisão ao denunciante; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.******* Destaquei

Por meio da Informação n.º 17/17 – Diacomp2 (fls. 1.471/1.499), o corpo técnico apresentou, de início, a contextualização dos atos processuais ocorridos desde a Decisão Reservada n.º 37/15 (fl. 1.191), atendida insatisfatoriamente em fase pretérita, passando, então, à análise do cumprimento da Decisão Reservada n.º 80/16. Da cota apresentada, destaco a seguinte síntese conclusiva:

“118. Diante dos termos contidos na Decisão Reservada nº 80/2016, temos que foi chamado o Srs. Sebastião Márcio Lopes Andrade, bem como o Sr. Hector Carlos Barreto Leal, em decorrência de não terem declinado efetivamente das questões oriundas da Decisão n.º 37/2015.

119. Ocorre que o titular da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – Seagri/DF, entendeu que poderia prestar os esclarecimentos como se fora preposto desses interessados.

120. Achamos por bem proceder à análise dos termos ofertados nesta oportunidade, na iminência de esclarecer com melhor profundidade as questões que cercam a Decisão nº 37/2015.

121. No entanto, como fizemos constar do tópico anterior, a maior parte do pronunciamento do órgão não tem o condão de aproveitamento de seus termos, o que melhor nos colocaremos após darmos encaminhamento quanto às pessoas chamadas em audiência nesta fase.

122. Entendemos que não se pode apená-los pelos argumentos apresentados por terceiros, visto que a apresentação de razões de justificativa é procedimento personalíssimo, que somente aqueles que compareceram perante esta Corte podem se manifestar a respeito, a despeito da tentativa de ver superadas as questões por intermédio da manifestação do órgão originário.

123. Assim, de modo a dar o devido encaminhamento a questão, entendemos que os interessados citados no parágrafo introdutório deste tópico devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

considerados revéis, devendo este Tribunal deliberar a respeito das sanções previstas no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 01/94 para ambos.

124. Com relação aos argumentos apresentados pela unidade, vistos de per se, não observaram a regência estabelecida pelo normativo de amparo, não cabendo acedermos com a falta de regulamentação, pois se tratam de termos mínimos que deveriam ter sido observados não somente com relação aos preparativos, mas durante todo o processo, cabendo reparos na concessão.

125. Devemos também fazer um esclarecimento diante dos termos plenários submetidos a nossa instrução, não somente nesta fase mas também na anterior.

126. Tratam-se de algumas considerações da lavra do Parquet na sua última oitiva, Parecer nº 0419/2016-CF, especialmente quando discorda do Corpo Técnico quanto aos encaminhamentos da lavra desta Divisão.

127. Instruções anteriores, bem como esta própria, tinham por objeto analisar os termos plenários incidentes nas respectivas fases a que estavam submetidas, atendo-se às determinações contidas, portanto.

128. Agora, de modo conclusivo, não discordamos dos termos assentados pelo Parquet, sobretudo devido ao que se analisou até o presente momento, repita-se, por dever de ofício.

129. Aliás, não poderíamos retrucar das colocações do MPjTCDF porque essencialmente não se afasta do que dantes entendemos, mas restringindo-se a pronunciamento vinculado.

130. Assim, somos convergentes e solidários às colocações do Parquet quando assentou:

“57. Sendo assim, (...) sugere ao e. Plenário que, por completa ausência suporte legal, considere ilegal o ato de assentamento direto praticado no âmbito do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã no âmbito do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT, bem como a Portaria SEAGRI nº 81, no que toca à autorização de ocupação coletiva precária.

58. Sugiro, ainda, que e. Plenário, ao esteio do art. 45 da Lei Complementar n.º 1/1994, assine prazo para que a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI promovam as medidas corretivas necessárias em face da existência de eventuais atos administrativos praticados com fulcro no art. 18 da Lei Federal nº 12.024/09, exigindo a realização de licitação pública para venda e para a concessão de direito real de uso de imóveis de propriedade do Distrito Federal, em consonância com as decisões já proferidas nestes autos, e de acordo com Lei Orgânica do Distrito Federal.

59. Em específico no caso da área do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, recomenda-se que seja observado o pronunciamento final do juízo em relação à reintegração de posse requerida pela Terracap, atualmente suspensa pelo Acórdão nº 845901, no âmbito do Processo nº 20140020263284AGI”.

130. Ratifiquem-se que nossas análises não poderiam se afastar dessas proposituras porque estão comprovados, diante de tudo o que temos nestes autos, que os procedimentos, visando ao assentamento na denominada área



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Nova Camapuã, estão eivados dos mais absurdos legais desde a origem, motivo de compactuarmos com os termos asseverados pelo Parquet.

131. Por isso, faremos proposta de sugestão no mesmo sentido de ratificar o que dantes prolatara o MPjTCDF.”

Diante disso, sugeriu o atendimento insatisfatório das questões remanescentes da Decisão Reservada n.º 37/15; a revelia dos responsáveis chamados em audiência; a ilegalidade do ato de assentamento direto praticado no âmbito do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã e da Portaria n.º 81/13-Seagri/DF; a determinação de prazo para que a Seagri/DF e a Terracap promovam medidas corretivas, alertando-as da necessidade de observarem o desfecho de ação judicial que especifica; o retorno dos autos à Seacomp/TCDF para os devidos fins.

O MPjTCDF, mediante o Parecer n.º 499/17-CF (fls. 1.501/1.505), acolheu o encaminhamento proposto, com adendo no sentido de determinar ao órgão competente o recenciamento da área e a autuação de autos apartados para tratar da Colônia Agrícola Aguilhada. Destaco, do referido parecer, o seguinte excerto:

“10. Deve, ainda, ser autuado processo em apartado para cuidar da Colônia Agrícola Aguilhada. Há fortes denúncias, em anexo, de agravamento da situação

11. Parece claro que, com a abertura de clarões na mata, facilitam-se mais invasões. Seja como for, à época da solicitação ministerial, não se autuou processo em apartado, porque, na visão do nobre Relator, não foram coligidos documentos suficientes, o que se espera suprir com a documentação em anexo, encaminhada pela Associação dos Produtores Rurais da Aguilhada.

12. Por último, cabe atualizar que aguarda julgamento¹ definitivo e está sob pedido de vista a Apelação (APC 2014 01 1 151721-8), manejada pela interessada contra sentença proferida nos autos em comento (ação judicial² sob o nº 151.721-8/14), em que o juízo por sentença indeferiu a pretensão da autora e a condenou a honorários sucumbenciais.”

Posteriormente, o representante legal da denunciante, Sr. Ermani Justiniano da Silva, noticiou a prolação de recente decisão judicial em favor da interessada, com repercussão sobre a matéria aqui examinada. Em sequência, por meio do Ofício n.º 702/17-MPC/PG (fls.1.580/1.590), de 06.09.17, o Parquet especial encaminhou representação do referido senhor, versando sobre a ação judicial antes referida e possível responsabilidade de dois agentes públicos, além de noticiar a “*situação de outro particular instado a desocupar a área, matéria que se encontra sub judice*”.

É o relatório.

¹ Em consulta ao sítio do TJDF verificou-se que o Relator deu provimento ao recurso da autora, sendo que o 1º Vogal lhe negou provimento a ambos os recursos. Os autos estão sob vista do Desembargador FERNANDO HABIBÉ, em 13/03/2017.

² Na referida ação judicial, movida na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, a interessada requereu a suspensão da execução de imissão de posse em favor da TERRACAP, determinada nos autos no 43544-2/02, bem como a obrigação de fazer da SEAGRI em regularizar sua suposta ocupação em 58,2ha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

VOTO

O presente feito cuida de denúncia de invasão de terra pública, localizada em São Sebastião, com parcelamento de terra pertencente à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, bem como de utilização de novo mecanismo de distribuição de terras rurais.

Nesta etapa processual, o corpo técnico, por meio da Informação n.º 17/17–Diacomp2 (fls. 1.471/1.499), após tecer considerações acerca da audiência e da diligência tratadas nos itens III e IV da Decisão Reservada n.º 80/16 (fl. 1.437), levadas a efeito em face do atendimento insatisfatório da Decisão Reservada n.º 37/15 na fase anterior, sugeriu: o atendimento insatisfatório das questões remanescentes da Decisão Reservada n.º 37/15; a revelia dos responsáveis chamados em audiência; a ilegalidade do ato de assentamento direto praticado no âmbito do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã e da Portaria n.º 81/13-Seagri/DF; e determinação para que a Seagri/DF e a Terracap promovam medidas corretivas, alertando-as da necessidade de observarem o desfecho de ação judicial que especifica.

O Ministério Público junto ao TCDF, por meio do Parecer n.º 499/17-CF (fls. 1.501/1.505), da lavra da Procuradora-Geral Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acolheu o encaminhamento proposto, com adendo no sentido de determinar ao órgão competente o recenciamiento da área e a autuação de autos apartados para tratar da Colônia Agrícola Aguilhada.

Estando os autos no meu Gabinete para proferir voto, fui informado, pelo representante legal da denunciante, Sr. Ermani Justiniano da Silva, de que teria havido recente decisão judicial em favor da interessada (Acórdão n.º 1.035.500 – 4.ª Turma Cível), prolatado na APC n.º 2014.01.1.151721-8, com repercussão sobre a matéria aqui examinada. Posteriormente, deu entrada no meu Gabinete o Ofício n.º 702/17-MPC/PG (fls.1.580/1.590), de 06.09.17, oriundo do *Parquet* especial, encaminhando representação do referido senhor, versando sobre a ação judicial que venho de destacar e possível responsabilidade de dois agentes públicos, além de noticiar a *“situação de outro particular instado a desocupar a área, matéria que se encontra sub judice”*.

A leitura atenta do julgado indica que, em face do cerceamento de defesa da interessada, violando o devido processo legal, restou cassada a sentença de origem, desfavorável à denunciante, subsistindo, porém, os efeitos da antecipação da tutela deferida em sede de agravo de instrumento (n.º 2014.00.2.026328-4). Oportuno transcrever a ementa do julgado:

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - COISA JULGADA - INEXISTÊNCIA - LEI 12.024/09 E DECRETO DISTRITAL 34.931/2013 - APRECIACÃO PELO JUDICIÁRIO - POSSIBILIDADE - JULGAMENTO ANTECIPADO - CERCEAMENTO DE DEFESA - SENTENÇA CASSADA - DEU-SE PROVIMENTO AO APELO DA AUTORA E JULGOUSE PREJUDICADO O APELO ADESIVO DO SEGUNDO RÉU.

1. Na ausência da tríplice identidade entre partes, causa de pedir e pedido, não há coisa julgada (CPC/73 301 §§ 1º e 2º e CPC/2015 337 §§ 2º e 4º).

2. Não há norma que afaste do Poder Judiciário a possibilidade de verificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

do cumprimento dos requisitos definidos pelo Poder Legislativo (Lei 12.024/09) e pelo Poder Executivo (Decreto Distrital nº 34.931/2013), para fins de regularização fundiária das ocupações irregulares de terras públicas no Distrito Federal. Entendimento em sentido contrário afronta o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF/88 5º XXXV).

3. Mostrando-se indispensável a instrução probatória, o julgamento antecipado da lide implica em cerceamento de defesa e, por conseguinte, violação ao devido processo legal.

4. Cassada a sentença, subsistem os efeitos da antecipação da tutela deferida em sede de agravo de instrumento.

5. Deu-se provimento ao apelo para cassar a sentença e julgou-se prejudicado o apelo adesivo.”

Compreendo que o julgado não traz elementos adicionais que recomendem frear a atual marcha processual.

Primeiro porque a antecipação da tutela deferida em sede de agravo de instrumento, mantida pelo julgado em apreço, foi no sentido de obstar “a reintegração do Poder Público na posse dos 58 ha da área em questão, até o julgamento da lide”, de onde se infere, em juízo perfunctório, que a área em discussão não diz respeito, exatamente, àquela destinada ao Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã. Mais está a indicar que a denunciante, em verdade, é quem a estaria ocupando no momento.

Segundo porque, na assentada anterior, já manifestara minha compreensão de que a situação pontual da denunciante, tendo sido levada à apreciação do Poder Judiciário, haveria de ali ser tratada, não havendo, como agora avalio que não, medida a ser empreendida por este Tribunal quanto a esse fato, à exceção, com efeito, da sugestão do corpo técnico de que a Terracap e a Seagri/DF sejam alertadas da necessidade de observarem o pronunciamento final no Agravo de Instrumento n.º 2014.00.2.026328-4, antes referido, em relação à reintegração de posse, de modo a que o Tribunal seja informado sobre eventuais desdobramentos.

Terceiro porque, no momento, a discussão cinge-se apenas à apuração de eventuais responsabilidades quanto aos procedimentos adotados para a implementação do assentamento em tela, não tratando da legalidade do assentamento em si, objeto de debate em anterior assentada.

Com relação à apuração de responsabilidade de dois agentes públicos, constato que o relatado não se faz acompanhar de elementos mínimos que corroborem as alegações, de modo a recomendar, neste momento, o avanço sobre a questão posta.

Acerca da situação de outro particular instado a desocupar a área, em juízo perfunctório, verifico que, além de se tratar de área distinta daquela em discussão neste processo (como afirmado no próprio expediente, trata-se de “área *lindeira ao assentamento Nova Camapuã*”), a matéria está sendo devidamente tratada no âmbito do Judiciário.

Desse modo, ultrapassadas tais preliminares, passo ao exame das razões de justificativa e da determinação à Seagri/DF. Antes, porém, alguns



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

esclarecimentos se afiguram necessários.

Nesse sentido, noto, inicialmente, que a resposta à diligência se confunde em parte com as justificativas do Anexo IX (Nota Técnica n.º 27/16-SAF/Seagri/DF), referendadas pelo Sr. Hector Carlos Barreto Leal na condição de Subsecretário de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Compreendo que não há se falar em revelia. Por outro lado, o Sr. Sebastião Márcio Lopes Andrade, realmente, não atendeu à audiência, em que pese a indicação, à caneta, na capa do referido anexo, de que se refere às “justificativas do Sr. Sebastião”.

Portanto, esse último responsável deve ser considerado revel nos termos do art. 13, § 3º, da LC n.º 1/94, sem se olvidar do fato de que, perante esta Corte, a revelia não importa na veracidade dos fatos imputados, cabendo avaliar a conduta do agente em consonância com as provas existentes nos autos.

Outrossim, relembro que algumas questões foram superadas na fase anterior. São elas:

- alínea “a”, item 2 do Relatório de Inspeção n.º 2.2001.15 (*“Definir o número de famílias a serem assentadas respeitando a área utilizável e fração mínima de 05 hectares definida no Relatório de Viabilidade Ambiental”*);
- item 4 do Parecer n.º 331/15 (*“Demonstre se a seleção dos beneficiários somente ocorreu após a emissão de licença prévia pelo órgão ambiental competente”*);
- item 13 do Parecer n.º 331/15 (*“Esclareça o motivo pelo qual o denunciante não tem direito de ocupar a área que pleiteia, segundo os normativos aplicáveis à hipótese”*);
- sugestão do § 57 do Parecer n.º 419/16-CF, renovada nesta oportunidade (ilegalidade do ato de assentamento direto praticado no âmbito do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã).

Logo, eventuais referências a tais aspectos ao longo do voto, caso ocorram, serão apenas em reforço argumentativo. Passo, então, a tratar das questões remanescentes.

I – Itens do Relatório de Inspeção n.º 2.2001.15:

a) não cumprimento das exigências 1, 2 e 3 do Parecer Técnico n.º 48/2013 – GERUR/COLAM/SULFI do Instituto Brasília Ambiental, quais sejam:

1. Não iniciar o fracionamento da área e assentamento das famílias beneficiadas, assim como, a implantação das obras de infraestrutura e abertura de estradas antes da aprovação pelo IBRAM do Plano de Instalação do Assentamento;

(...)

3. Enviar cópia do Relatório de Viabilidade Ambiental ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, conforme disposto no parágrafo 1º do Art. 3º do Decreto nº 34.877, de 25 de novembro de 2013.

Para a unidade instrutiva, as justificativas são improcedentes. A uma, porque a Seagri/DF teria tolerado ocupações irregulares e facilitado que as mesmas ocorressem. A duas, porque não teriam sido observados alguns



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

pressupostos antes da instalação do assentamento. Realmente, não houve a prévia aprovação do plano de instalação do assentamento pelo Ibram. Contudo, há algumas peculiaridades que, a meu sentir, impõem um novo olhar quanto a esses aspectos.

No caso em apreço, saiu-se de uma situação de invasão de área pública, cuja remoção ocorreu por força da Decisão n.º 67/06, para a de assentamento instituído pelo Decreto n.º 34.987/13, cujos beneficiários foram imitados provisoriamente na posse, nos termos da Portaria n.º 81/13, de modo a dirimir alguns percalços ocorridos nessa transição, com a participação de diversos órgãos governamentais, conforme registrado na Nota Técnica n.º 18/14/SDA/Seagri-DF, de 05.11.14 (fls. 1.053/1.059):

“(...). Nesta reunião, que contou com a participação dos trabalhadores rurais, dos órgãos do poder executivo local e federal envolvidos no tema e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, foi consignada a solicitação do presidente da CNVC e Ouvidor Agrário Nacional, dr. Gercino Filho, de que o Governo do Distrito Federal estudasse a possibilidade de editar normativo específico para autorizar, em caráter provisório, a ocupação dos trabalhadores rurais em área já destinada para PRAT, até que se concluísse o processo de criação do assentamento e seleção de famílias. Tal solicitação, foi posteriormente ratificada por ofício pelo desembargador ao Secretário de Estado de Governo do Distrito Federal.

8. *Diante dos fatos expostos, o tema foi objeto de debate do CPA em sua 9ª reunião ordinária, tendo o colegiado dos conselheiros aprovado, por unanimidade, a Resolução CPA nº 08/2013, de 24 de outubro de 2013, que ‘estabelece critérios para a autorização de ocupação coletiva provisória em áreas destinadas ao Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT’.*

9. *De posse da decisão da diretoria colegiada da TERRACAP que aprovou a destinação da área solicitada ao PRAT e da nova resolução aprovada pelo CPA, a Subsecretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, órgão integrante da SEAGRI-DF, autuou o processo administrativo nº 0070-001.798/2013, que resultou na elaboração, aprovação e publicação da Portaria SEAGRI nº 081, de 18 de novembro de 2013(....).*

10. *Paralelamente ao processo de edição da autorização temporária e, estando de posse da decisão da TERRACAP de disponibilizar a área para o assentamento de trabalhadores rurais, a SEAGRI-DF procedeu à consulta ao órgão ambiental licenciador, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – BRASÍLIA AMBIENTAL, que, nos termos do Decreto nº34.877, de 25 de novembro de 2013, se manifestou favorável à viabilidade ambiental para criação do projeto de assentamento, conforme pode ser atestado pela nota técnica emitida pelo órgão. (....)*

11. *Cumpridos todos os requisitos acima expostos, no dia 19 de dezembro de 2013, foi decretada a criação do projeto de assentamento de trabalhadores rurais (...).” Destaques*

Nesse especial contexto, em atenção às questões ambientais, o projeto de assentamento foi reajustado para acomodar 19 unidades produtivas familiares, sob orientação de engenheiro agrimensor do Incra, tendo o Ibram, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

meio do Parecer Técnico n.º 44/14-GERUR/COLAM/SULFI, de 23 de julho de 2014 (fls. 1.083/1.091), autorizado a supressão vegetal, com o devido inventário florestal, de modo a possibilitar, dentre outras, a abertura de vias de acesso interno e obras básicas de infraestrutura. A propósito, tais questões foram abordadas na análise do Plano de Instalação, em complementação ao Relatório de Viabilidade Ambiental apresentado ao Ibram, conforme solicitado no Parecer Técnico n.º 48/13-GERUR/CLAM/SULFI (fls. 43/48 do Anexo V), nos termos indicados às fls. 14 (Anexo IX) e 1.208, já considerando os ajustes demandados para as questões ambientais.

Não se pode olvidar, ainda, que os problemas em torno da questão fundiária no Distrito Federal não são novos. Trata-se de matéria complexa, cujo tratamento pelo Estado tem demandado a conjugação de esforços de vários órgãos, como, por exemplo, para remover/inibir ocupações irregulares ou regularizar áreas passíveis de regularização. Aliás, constato que esse quadro foi bem aquilatado pela Conselheira Anilcéia Machado, em percuente voto de vista lançado no Processo n.º 1.876/98 (auditoria conjunta para verificar a regularidade dos arrendamentos de áreas rurais de propriedade da Terracap/Seapa):

“Pedi vista dos autos para examinar melhor a matéria.

Após compulsá-los, tive outra percepção acerca da questão fundiária, que é antiga no Governo do Distrito Federal.

A regularização de terras públicas é complexa e demanda muito mais uma ação de Estado, com a conjugação de esforços de vários órgãos. Há notícias, inclusive trazidas pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, dando conta do prosseguimento das regularizações³.

É difícil condenar agentes públicos por fatos que se iniciaram há décadas. As pessoas agiram sob o pálio de leis editadas regularmente, inclusive o PDOT da LC nº 803/09, devendo ser destacado que o julgamento dessa lei complementar ainda permanece sob exame do Judiciário, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, não se pode afastar a boa fé, no sentido de que se deve admitir que agiram no intuito de solucionar os graves problemas relacionados à matéria. Assim, é preferível enxergar a questão de forma mais abrangente, e deve o Tribunal agir de forma a melhor albergar o interesse público. Não me parece aceitável multar servidores que agiram premidos pela obrigação que lhes pesava sobre os ombros e pelo caráter social sensível do tema.

Assim, o cumprimento de uma deliberação quanto à Decisão nº 6.779/07 não deve resultar tão gravosa em relação aos agentes públicos, à semelhança do que deve ocorrer com os chamados condomínios horizontais no Distrito Federal, cuja solução não poderia ser meramente atribuída a um grupo de agentes, mas a toda a sociedade.

Lembro que o STF decidiu pela inconstitucionalidade de parte do art. 17 da Lei nº 8.666/93 sob o argumento de que lei federal não pode mitigar a autonomia e independência dos Estados membros em relação ao seu patrimônio imobiliário.

³ Fls. 897/925.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Neste contexto, forçosamente, é necessário que a solução deva partir da cúpula do governo, associando-se aos demais órgãos competentes para resolver as irregularidades do processo fundiário do Distrito Federal.

(...).”

Daí porque, diante do caráter social sensível do tema, sendo a implantação do assentamento mais uma decisão de governo do que de uma ou duas pessoas especificamente, não se pode afirmar, categoricamente, que os responsáveis chamados em audiência agiram com má-fé, no que toca aos atos de sua esfera de competência. Aliás, a Portaria n.º 81/13 apenas materializou autorização constante da Resolução CPA n.º 08, de 24 de outubro de 2013, editada no contexto antes referido, com a participação de diversos órgãos e entidades.

Além disso, observo que, por meio do Ofício n.º 103/15/APA do Planalto Central/ICMBio, de 04.08.15, o ICMBio deu a conhecer seu parecer favorável à implementação do empreendimento, com algumas condicionantes que deveriam ser observadas. Por sua vez, o Incra reconheceu o assentamento na forma da Portaria n.º 6/14, publicada no D.O.U. de 10.03.14.

Diante desses fatos, sou por acolher as justificativas.

b) não encaminhamento do Plano de Instalação do Assentamento em questão para análise do Ibram, contrariando o art. 4º do Decreto nº 34.877/2013;

Pelas razões antes aduzidas, entendo que esse item possa ser considerado atendido.

c) ausência de anuência em relação ao Plano de Instalação do Assentamento em apreço por parte da Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno – INCRA SR 28 e por parte do Conselho de Política de Assentamento – CPA, contrariando o § 2º do artigo 8º do Decreto nº 34.289/2013

No tocante a essas duas questões, o corpo técnico indicou que não houve manifestação da Terracap. De qualquer modo, registro que às fls. 1.208/1.209 foi informado que o plano foi encaminhado ao Incra em 21.05.15, por meio do Ofício n.º 48-SAF/Seagri-DF, cuja anuência se materializou em expediente de 02.06.15 (Ofício Incra/SR/G/Nº 860). Ademais, foi informado que o plano seria apreciado pelo CPA na 17ª Reunião Ordinária.

Nesse sentido, considerando que, à época, o assentamento já havia obtido aprovação pelo Incra, nos termos da Portaria n.º 6/14, bem como que o próprio Conselho de Política de Assentamento – CPA, por meio da Resolução CPA nº 08/13, de 24 de outubro de 2013, já estabelecera critérios para a autorização de ocupação coletiva provisória em áreas destinadas ao Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT, entendo que esse item possa ser considerado atendido.

55. A partir dos trabalhos efetuados na Terracap, também foi possível verificar a existência de falha no procedimento de fundamentação que subsidiou a Decisão nº 1.154 da Diretoria Colegiada da Companhia, uma vez que o Parecer nº 0356/2013 – ACJUR noticiou a inexistência de ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

judiciais abarcando o imóvel denominado Núcleo Rural Nova Camapuã, em que pese a propositura de duas ações envolvendo a referida gleba rural.

56. Em relação ao deslinde da Ação nº 2007.01.1.045737-7, verifica-se que existem duas informações conflitantes prestadas pela Terracap por meio do Ofício nº 008/2015 – PRESI, de 07.01.2015, e do Ofício nº 002/2015-AUDIT, de fevereiro de 2015; uma dando notícia de que a imissão de posse encontra-se em fase de cumprimento e outra no sentido de que o mandado de imissão de posse não foi cumprido em virtude de contradições quanto ao estado atual da referida área rural.

Com relação a essas questões, o corpo técnico indicou que não houve manifestação da Terracap. Em todo caso, compulsando os documentos de fls. 1.207/1.211, observa-se que a informação constante do Parecer n.º 356/13 – ACJUR, indicando a inexistência de decisões judiciais, em realidade, não teria o condão de macular a deliberação da Diretoria Colegiada da Companhia de disponibilizar a área para o PRAT, visto que os efeitos concretos das ações judiciais em comento (Ação Reivindicatória 2007.01.1.04537-7 e Ação Popular 2006.01.1.101832-0) já haviam se operado, consoante excertos que reproduzo a seguir:

“Em que pese a informação da ACJUR que noticiou a inexistência de ações judiciais no que se refere à área em questão, registra-se que quando da emissão do voto desta DIRUR, orientador da Decisão nº 1.154 de 07/08/2013, que disponibilizou a área ao Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT, no tocante à ação reivindicatória, processo nº 2007.01.1.04537-7, esta já havia transitado em julgado em 13/08/2008. Assim, a citada ação em nada influenciaria negativamente a decisão de disponibilizar a área ao PRAT, visto que o objeto daquela lide foi a imissão da TERRACAP na posse da área em comento.

Notadamente a denominada ação judicial não mais poderia modificar a situação de posse sobre a área mantida pela TERRACAP e, por conseguinte, poderia a empresa dispor da mesma sob a orientação dos princípios da conveniência e oportunidade da gestão.

Por outro lado, registra-se a existência de outra ação judicial a denominada AÇÃO POPULAR, nº 2006.01.1 101832-0 proposta por Maria Helena Moreira da Silva em desfavor do Distrito Federal, cuja lide era a obrigação de fazer a desobstrução da mesma área que a TERRACAP reivindicava em desfavor da Cooperativa Agrícola da Colônia Nova Camapuã. Neste sentido em cumprimento a decisão judicial proferida na ação popular, onde determinou o DF desobstruir a área objeto da lide, os Relatórios Operacionais do SIVSOLO nºs 038 e 043, respectivamente de, 21 e 22 de janeiro de 2008, certificam a retirada daquelas pessoas que haviam ocupado irregularmente a área em comento.

Observa-se que mesmo tendo ocorrido o trânsito em julgado da Ação Popular nº 2006.01.1 101832-0 em 27/06/2014, os efeitos da sentença já haviam sido efetivados, conforme demonstrado acima. Assim, mais uma vez fica evidente que a existência das ações judiciais em comento em nada macula a decisão da Diretoria da TERRACAP em disponibilizar a área para o PRAT.

Destaca-se que o juízo de execução da denominada ação popular por sentença já transitada em julgado, respondendo ao reclamo da autora,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Maria Helena Moreira da Silva, extinguiu o feito em face da conclusão da execução de sentença, conforme inclusos documentos.

(...).

Destaca-se que a denominada ação popular tinha como objeto a obrigação de fazer do DF em desobstruir a área, assim não se trata de assegurar posse a autora da ação, notadamente se a Sra. Maria Helena tivesse a posse e esta fosse esbulhada, certamente o feito seria reintegração de posse e não ação popular como obrigação de fazer. Portanto não que falar que a denunciante tinha posse sobre a área em comento. (Destaques do original)

Considero, assim, que esses itens podem ser considerados esclarecidos.

II – Itens do Parecer n.º 0331/2015-CF (fls. 1.126/1.129):

1) Demonstre a compatibilização do assentamento em questão com o Plano Plurianual de Desenvolvimento Agrícola do DF, apresentando este

Para o corpo técnico, a justificativa apresentada é improcedente, pois remete a documentação genérica – Anexo C e D, sem qualquer registro direto ao Assentamento Nova Camapuã, à exceção da Ação 3100, PPA 2016-2019 (Atividade).

De fato, compulsando a documentação apresentada, e bem assim o Plano Plurianual 2012-2015, pode-se afirmar que, objetivamente, não consta detalhadamente desse plano o assentamento em referência.

Entretanto, a leitura que faço é que houve uma compreensão equivocada quanto ao que foi requerido no parecer ministerial, talvez ocasionado por uma particularidade. É que o Plano Plurianual de Desenvolvimento Agrícola do DF, previsto no art. 343, *caput*, da LODF⁴, é norma programática na medida em que prevê especificações em lei ordinária, ainda não editada. Ressalte-se que, aqui, a questão cinge-se não ao exame da eficácia de tal norma, mas à apresentação formal do Plano Plurianual de Desenvolvimento Agrícola do DF, com a devida demonstração da compatibilidade do assentamento, de modo que o PPA 2012-2015 não aproveitaria especificamente para esse propósito.

Isso não implica dizer, por óbvio, que o caráter programático do art. 343, *caput*, da LODF possa se converter em “promessa” inconsequente⁵, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável

⁴ Art. 343. A **política agrícola do Distrito Federal será planejada e executada com a previsão da elaboração de plano plurianual de desenvolvimento agrícola**, plano de safra e plano operativo anual, na forma da lei. Destaquei

⁵ “(...). A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.” (STF, RE-Agr 393175, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/12/2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

dever. Tanto é assim que se reconhece que as normas programáticas, como espécie de normas de eficácia limitada, possuem eficácia jurídica mínima, pois entre outros, impedem a edição de leis contrárias ao mandamento constitucional que encerram⁶.

Nesse quadro, tenho que a apresentação do plano propriamente dito e a análise da compatibilidade do assentamento com o mesmo, nos termos requeridos, revela-se inviável no momento. Adicionalmente, esclareço que, na fase anterior, já foi alertado ao Poder Executivo local para que atentasse para a regulamentação da matéria relacionada aos assentamentos rurais, o que, a meu sentir, torna despidendo novo alerta e/ou determinação, dirigida especificamente à questão do Plano Plurianual de Desenvolvimento Agrícola do DF.

2) Informe a situação de cada beneficiário assentado na área em questão, notadamente em face da denúncia de que não se trata de trabalhadores rurais, além de serem proprietários de outros imóveis;

Para o corpo técnico, a justificativa apresentada é improcedente.

Inobstante isso, verifico que a visita técnica realizada por servidores da Seagri/DF, em 16.06.16, demonstrou que os beneficiários identificados nas fotos de fls. 50/78 – Anexo IX, correspondem àqueles inicialmente habilitados (fls. 90/91 – Anexo IX), exceto em relação às parcelas 01 e 05, nas quais não foi encontrado ninguém e sequer sinais de uso da parcela.

Os documentos de fls. 41/42 – Anexo IX indicam as famílias inscritas e/ou contempladas por outro programa habitacional do DF, bem como enumera as que foram excluídas. Contudo, não houve indicação de serem possuidoras de outros imóveis, não abrangidos pelos programas sociais do governo.

Sendo assim, a meu ver, esse item pode ser considerado parcialmente atendido, cabendo, pois, determinar à Seagri/DF, em linha com a sugestão ofertada pelo MPJTCDF, que realize novo recenseamento, adotando as providências cabíveis quanto às parcelas nas quais tenha sido identificado desvio de finalidade, a exemplo da constatação relativa às parcelas 01 e 05, para as quais, em princípio, caberia a reversão à Seagri/DF para destinação a novos beneficiários.

3) Confirme se os beneficiários são os que se encontram realmente assentados, vedada a transferência

Pedindo vênias ao zeloso corpo técnico, em verdade, conforme disse antes, a visita técnica realizada por servidores da Seagri/DF, em 16.06.16, demonstrou que os beneficiários identificados nas fotos de fls. 50/78 – Anexo IX, correspondem àqueles inicialmente foram beneficiados (fls. 90/91 – Anexo IX), exceto apenas quanto às parcelas 01 e 05, nas quais não foi encontrado ninguém e sequer sinais de uso das parcelas, descumprindo, assim, a obrigação de residirem com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente (art. 25, III, V, art. 25 da Resolução n.º 232/13-Terracap, c/c o art. 64, III, do Decreto n.º 59.428/96).

⁶ Novelino, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3ª ed. p. 68.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

Em todo caso, conforme disse no item anterior, cabe nova diligência.

4) Demonstre se a seleção dos beneficiários somente ocorreu após a emissão de licença prévia pelo órgão ambiental competente

Minha discordância do corpo técnico se funda nas razões que exporei mais à frente, quando do exame do item 7.

5) Comprove a publicação do cadastramento das famílias beneficiadas

Em sintonia com o corpo técnico, compreendo que os esclarecimentos são improcedentes, cabendo, porém, determinar à Seagri/DF que, doravante, quanto à publicação do cadastramento das famílias beneficiadas, observe o disposto no inciso III do art. 10 do Decreto n.º 34.289/13⁷.

6) Esclareça, a respeito do CADÚnico, cadastro de famílias que pleiteiam o benefício, como este é alimentado e qual é a ordem utilizada para fins de seleção de beneficiários

Acerca dessa questão, noto que a Seagri/DF esclareceu que a execução do CADÚnico é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o DF, sendo que as informações do cadastro são autodeclaratórias. *In casu*, solicita-se às famílias que compareçam munidas de documentos que comprovem as informações declaradas. Mais especificamente, para que seja inscrita no âmbito do DF, a família deve comparecer ao Centro de Referência em Assistência Social – CRAS munida de documentos de todos os membros que compõem o grupo familiar, inclusive os que possuem renda, além do que são realizadas duas rotinas anualmente, quais sejam averiguação cadastral e revisão cadastral.

No tocante ao CADÚnico para fins de seleção de beneficiários da reforma agrária, esclareceu que, por não possuir ainda sistema de cadastramento e seleção de candidatos à reforma agrária, firmou acordo de cooperação técnica com o Incra para utilização do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Dentro da sistemática definida no SIPRA, após os critérios preferenciais elencados no art. 6º da Portaria n.º 6/13-MDA, serão selecionados os candidatos que obtiverem maior pontuação, priorizando-se as famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo.

Portanto, embora este Relator reconheça a necessidade de a Seagri/DF ter um sistema próprio, conforme ela mesma reconheceu, instituindo inclusive grupo de trabalho nesse sentido, as informações prestadas se revelam suficientes para esclarecer a questão suscitada.

7) Apresente a documentação atinente ao § 6º do art. 289 da LODF

Para a unidade instrutiva, as justificativas são improcedentes, pois, na sua visão, seria mandatária a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e

⁷ Art. 10. Além do disposto no art. 8º, compete à Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, a coordenação do processo de seleção de beneficiários dos assentamentos criados no âmbito do PRAT, devendo ser observadas as seguintes etapas:

(...)

III - divulgação da Relação de Beneficiários para o Projeto de Assentamento, em ato conjunto da Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal e do INCRA SR 28.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no presente caso, não se sustentando as alegações ofertadas, sistematizadas do seguinte modo:

“89. Remeteu o tema ao Decreto nº 28.112, de 11 de julho de 2007, art. 3º, entendendo que “não há óbice na anuência da emissão da licença de instalação”.

90. Aduziu que o órgão ambiental não julgou necessário que aquela secretaria realizasse o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), caso contrário teria o IBRAM expressado a “necessidade de se elaborar tal documento e não daria anuência na licença de prévia”, tendo em conta que esse órgão participou do Fórum Distrital de Políticas de Reforma Agrária, auxiliando no processo de criação do assentamento em tela.”

Friso, de início, que a proteção ao meio ambiente, por força do disposto no inciso VI do art. 24 da Constituição, refere-se a matéria cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados-membros. Daí forçoso concluir que a legislação distrital, ao tratar de questões desse jaez, não pode contrariar a disciplina contida em regras gerais editadas pela União.

Conquanto a implementação de políticas públicas que representem risco de impacto ambiental não possa se apartar dos princípios relacionados ao direito ambiental, tais como o da prevenção e da proibição de proteção insuficiente, há hipóteses em que se admite a simplificação de procedimento.

Nesse sentido, destaco que o disposto no § 1º do art. 289 da LODF⁸, no sentido de que a aprovação dos projetos de parcelamento do solo no DF fica condicionada à apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, foi excepcionado pelo §6º do mesmo artigo⁹, ao admitir a sua substituição, na hipótese de parcelamento do solo com finalidade rural com área igual ou inferior a 200 hectares, pela avaliação de impacto ambiental definida em lei específica ou pelo licenciamento ambiental simplificado.

⁸ Art. 289. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a **realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente**, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.

§ 1º Os **projetos de parcelamento do solo** no Distrito Federal terão sua **aprovação condicionada a apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório**, para fins de licenciamento.

⁹ Art. 289. (...). § 6º Na **aprovação de projetos** de parcelamento do solo para fins urbanos com área igual ou inferior a sessenta hectares, ou com área igual ou inferior a cem hectares no caso de projetos urbanísticos de habitação de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental, e **de parcelamento do solo com finalidade rural com área igual ou inferior a duzentos hectares** cuja fração mínima corresponda à definida nos planos diretores, **o órgão ambiental pode substituir a exigência de apresentação de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório prevista no § 1º pela avaliação de impacto ambiental definida em lei específica ou pelo licenciamento ambiental simplificado**, referentes, entre outros fatores, às restrições ambientais, à capacidade de abastecimento de água, às alternativas de esgotamento sanitário e de destinação final de águas pluviais, mantida a obrigatoriedade da realização de audiência pública. (Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 71, de 2013.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Ressalte-se que o art. 52 da Lei Federal n.º 12.651/12, ao tratar da agricultura familiar, dispõe que dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, a intervenção e a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente e de reserva legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, quando desenvolvidas nos imóveis classificados como sendo pequena propriedade ou posse rural familiar – aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária. O art. 3º da Lei Federal n.º 11.326/06 traz de forma mais detalhada a definição do que seja agricultor familiar:

*“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se **agricultor familiar e empreendedor familiar rural** **aquele que pratica atividades no meio rural**, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:*

*I - **não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;***

*II - **utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;***

*III - **tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;***

*IV - **dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.***

*§ 1º **O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.** Destaquei*

O módulo fiscal, expresso em hectares, é específico para cada município brasileiro e definido por uma série de itens. De acordo com dados obtidos no sítio eletrônico do Incra¹⁰, em 2013, cada módulo fiscal no DF correspondia a 5 hectares. Aqui, a fração ideal por proprietário, após os ajustes pelo engenheiro agrimensor do Incra, está situada entre 4 e 6 hectares.

Registro, por fidelidade intelectual, que essa norma foi regulamentada pela Resolução n.º 458/13-Conama, atualmente objeto da ADI n.º 5547 (sem qualquer deliberação de mérito até o momento¹¹), por, supostamente, fragmentar o licenciamento ambiental para assentamentos de reforma agrária e determinar, como regra, a realização de licenciamento simplificado.

Diante disso, com as vênias de estilo, sou por acolher as justificativas.

8) Informe o total da área real ocupada, inclusive, para fins de cumprimento do inciso XXVIII artigo 60 da LODF (área superior a 25 e 50 hectares)

Em harmonia com o corpo técnico, verifico que a Seagri/DF não se manifestou a respeito nesta oportunidade. De qualquer modo, pelo exame das questões precedentes, já foi trazida a lume a área total ocupada, inclusive, fazendo-se referência às razões por que houve o redimensionamento da área útil inicialmente disponibilizada, por força de questões ambientais.

¹⁰ Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹¹ Consulta realizada ao sítio eletrônico do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5000512>) em 26.07.17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

No tocante à prévia autorização do Poder Legislativo, observo que em fase anterior a Terracap externou sua compreensão de que seria despcienda, tendo por parâmetro as áreas individuais a serem dadas em concessão (fl. 1.237), premissa, em princípio, equivocada. No ponto, vale dizer, tratando-se de área antes pertencente à Terracap, disponibilizada para o PRAT por meio da Decisão n.º 1.154, da Diretoria Colegiada da Companhia, não haveria que se falar em imputar aos responsáveis chamados em audiência a responsabilidade pela possível inobservância.

A meu ver, poderia amparar o procedimento adotado o fato de a Lei n.º 2.689/01¹² ter autorizado o Distrito Federal e a Terracap a alienarem e a concederem o direito real de uso das terras públicas rurais de que são proprietários, com hipóteses do tipo *“ter dimensão inferior a 2ha (dois hectares), nem superior a 300ha (trezentos hectares)”* (art. 5º) e *“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”* (art. 11), associadas às condições específicas enumeradas.

Contudo, à míngua de informações adicionais, não me encontro convicto neste momento de que o procedimento adotado guarde real aderência em norma legal, trazida aqui, no caso da Lei n.º 2.689/01, apenas exemplificativamente. Por isso, sou por determinar à Terracap que esclareça, circunstanciadamente, quais os fundamentos jurídicos que embasaram a destinação da área para a implantação do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, sem a prévia autorização do Poder Legislativo.

9) Apresente os contratos de estágio probatório e concessão de uso, se houver, em relação ao assentamento em tela

Em harmonia com corpo técnico, verifico que a Seagri/DF não se manifestou a respeito. No entanto, à luz das considerações que expus neste voto, tenho que assiste razão à Terracap quando afirmou, no expediente de fls. 1.229/1.240, que, *“Até a presente data a companhia não firmou nenhum contrato de estágio, pois ainda não se chegou a esta fase processual”*, ante a delonga da SEAGRI/DF em promover as medidas de sua alçada.

10) Apresente os Relatórios de Viabilidade Ambiental, os Planos de Instalação do assentamento, de Desenvolvimento do Assentamento e de Uso Familiar, os quais deverão ter obtido prévia anuência do INCRA

Avalio que, no tocante à apresentação dos relatórios de viabilidade ambiental, os planos de instalação do assentamento e de desenvolvimento do assentamento, as razões que expus antes, quando do exame dos itens 1.a e 3.a do Relatório de Inspeção n.º 2.2001.15, e 7 do Parecer n.º 331/15-CF, contemplam esses aspectos suficientemente.

Quanto à alegação de que a elaboração do Plano de Uso Familiar (PUF) foi obstada por decisão proferida na Ação Civil Pública n.º 2014.01.1.135518-7, a qual teria suspenso os atos de cadastramento e

¹² 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, revogada pela Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

classificação dos beneficiários dos demais programas discutidos nestes autos, dirijo do corpo técnico porque uma leitura atenta do julgado aponta que, na ocasião, o próprio magistrado fez questão de ressaltar que a lide ***“terá por objeto exclusivo os critérios de distribuição dos lotes nos assentamentos decorrentes dos Decretos 34.986, 34.987¹³, 34.989 e 34.988, não podendo a ação civil pública versar sobre a política de reforma agrária ‘in abstracto’, sob pena de se malferir o princípio da separação harmônica entre os poderes/funções do Estado”*** (destaquei), decidindo cominar ao DF a obrigação de:

“(...) suspender os atos de cadastramento e classificação dos beneficiários dos demais programas discutidos nestes autos, até a definição de critérios que atendam mais adequadamente aos princípios da igualdade e impessoalidade, sobretudo pela abrangência aos demais trabalhadores rurais atuantes no Distrito Federal.” Destaquei

Logo, a informação de que a elaboração do Plano de Uso Familiar foi obstada por força daquela ação civil pública se mostra consistente.

Diante disso, sou por acolher as justificativas.

11) Apresente o Plano de Instalação e o cronograma de atividades e relatórios mensais de execução, atinentes à instalação de infraestrutura no local

Verifico que o plano de instalação apresentado, em linha com o que expus quando do exame do item 7, atende o quesito.

Por outro lado, conforme bem destacou a instrução, não houve a apresentação do cronograma de atividades e relatórios mensais de execução, atinentes à instalação de infraestrutura no local. Assim, cabe reiterar esse aspecto.

12) Apresente o Plano de Ações estruturantes a que se refere o Decreto 34389/13

Em consonância com a instrução, considero que os esclarecimentos não são satisfatórios. Assim, cabe reiterar esse item.

III – audiência

Diante do apresentado, considero que os fatos atribuídos aos responsáveis chamados em audiência se revelam insubsistentes para embasar a imposição de multa.

IV – considerações adicionais

No tocante às demais propostas de encaminhamento, com as devidas vênias, discordo da formação de autos apartados para tratar de possíveis invasões na Colônia Agrícola Aguilhada.

Constato que os fatos noticiados foram sustentados, em sua essência, por documentos que aludem a anos anteriores a 2013, com a indicação de que já houve a provocação e/ou movimentação de diversos órgãos, tais como a

¹³ Art. 1º O Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, no âmbito do Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais – PRAT, localizado no imóvel Papuda II, **em terras desapropriadas pertencente ao patrimônio da TERRACAP**, de acordo com o registro R.2/18.690 do Cartório 2º Ofício de Registro de Imóveis – DF, **fica instituído nos termos deste Decreto**. Destaquei



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.646/06
Rubrica: _____

Agefis, o Ibram/DF e o Ministério Público do DF e Territórios – MPDFT (vide lista de protocolos às fls. 1.459/1.460 e 1.520/1.521), de modo que, a meu ver, não trazem elementos adicionais que afastem, nesta oportunidade, conclusão anterior deste Relator, no sentido de que *“a sugestão de fiscalização de possíveis invasões na Colônia Agrícola Aguilhada já foi superada, dada a notícia de que a ocupação da área foi objeto de regularização pela Lei n.º 5140/2013”* (fl. 1.431).

No mais, quanto aos desdobramentos de eventuais atos administrativos praticados com fulcro no art. 18 da Lei Federal n.º 12.024/09, recepcionado pela Lei Distrital n.º 5.803/17 (regulamentação pelo Decreto n.º 38.125/17), avalio que a matéria está sendo devidamente tratada no Processo n.º 2.942/93, tendo resultando, inclusive, em determinação às jurisdicionadas no sentido de detalharem *“as medidas efetivamente adotadas, a teor de suas respectivas competências legais, visando ao cumprimento da Lei n.º 5.803/2017 e do Decreto n.º 38.125/2017”* (item IV da Decisão n.º 3.265/17).

Ante o exposto, em parcial harmonia com os pareceres lançados nos autos, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento:

- a) da Informação n.º 17/17-Diacomp2 (fls. 1.471/1.499), bem como dos documentos de fls. 1.461 e do Anexo IX;
- b) dos documentos de fls. 1.446/1.460 e 1.506/1.579;
- c) do Ofício n.º 702/17-MPC/PG, de 06.09.17, e documentos anexos (fls. 1.580/1.590);

II – considere:

- a) parcialmente atendido o item IV da Decisão Reservada n.º 80/16, no que se refere às questões oriundas da Decisão Reservada n.º 37/15;
- b) revel o Sr. Sebastião Márcio Lopes Andrade;
- c) insubsistentes os fatos atribuídos aos responsáveis chamados em audiência;

III – determine à Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF – Seagri/DF que, no prazo de 30 dias, adote as seguintes providências:

- a) faça o recenciamento da área destinada ao Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, apresentando ao Tribunal a relação de todas as parcelas ocupadas, com registros fotográficos e, para cada uma delas, o nome dos reais ocupantes, cotejando a situação encontrada com a relação dos beneficiários originários, sem olvidar de adotar, em relação às áreas não ocupadas, a exemplo das parcelas 01 e 05 (consoante visita técnica de 16.06.16), as medidas pertinentes;

b) apresente:

- 1 – o Plano de Instalação e o cronograma de atividades e relatórios



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.646/06

Rubrica: _____

mensais de execução, atinentes à instalação de infraestrutura no local;

2 – o Plano de Ações Estruturantes a que se refere o Decreto n.º 34.389/13;

c) doravante, quanto à publicação do cadastramento das famílias beneficiadas, observe o disposto no inciso III do art. 10 do Decreto n.º 34.289/13;

IV – determine à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que, no prazo de 30 dias, esclareça, circunstanciadamente, quais os fundamentos jurídicos que embasaram a destinação da área para a implantação do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, sem a prévia autorização do Poder Legislativo, pois, em princípio, não haveria se falar em área individual para afastar tal autorização;

V – alerte à Terracap e à Seagri/DF que observem, em relação à área do Projeto de Assentamento Distrital Nova Camapuã, o pronunciamento final no Agravo de Instrumento n.º 2014.00.2.026328-4AGI, em relação à reintegração de posse requerida pela Terracap, atualmente suspensa, e na APC n.º 2014.01.1.151721-8, que, em recente deliberação, cassou sentença que julgara improcedentes os pedidos da parte autora, mantendo este TCDF informado a respeito;

VI – autorize:

a) a ciência desta decisão aos interessados;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento/TCDF para os devidos fins.

Brasília, em de de 2017.

MANOEL DE ANDRADE
Relator