



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

INFORMAÇÃO 14/2021 – Digem1

Brasília, 15 de janeiro de 2021

PROCESSO: 16.357/15

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

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Representação 13/15-DA, noticiando que imóveis rurais de propriedade da Agência de Desenvolvimento do DF – TERRACAP teriam sido regularizados mediante fraude processual, com a utilização de documentos falsos e em desacordo com a legislação de regência. Decisão 1.636/18 – diligências, audiências. Nesta Fase: análise das razões de justificativa apresentadas e das informações prestadas. Pela reforma das Decisões 1.636/18 e 3.880/19. Por novas determinações. Pela procedência das razões de justificativa de alguns agentes públicos. Pela penalização de outros. Pelo retorno dos autos à Segem para os devidos fins.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da análise da Representação 13/15-DA (peça 3), formulada pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal (Procurador Demóstenes Albuquerque), acerca de supostas irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

2. Nesta oportunidade, cuida-se do exame das informações apresentadas face a Decisão 1.636/18 (peça 134), mediante a qual o Tribunal decidiu:

II – considerar:

- a) satisfatoriamente atendida pela Terracap a medida cautelar inserta no item II da Decisão n.º 2.510/2015, consoante Decisão n.º 261/2015, da Diretoria Colegiada, de 03.07.2015;
- b) no mérito, procedente a Representação n.º 13/2015-DA quanto à existência de vícios na regularização de áreas rurais públicas de propriedade da Terracap, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- favor das empresas Sigma Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda.;
- III – em face das disposições constantes no art. 277, “in fine”, do RI/TCDF, determinar à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – Seagri/DF e à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que adotem, caso ainda não tenham feito, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos, em especial, o art. 18 da Lei n.º 12.024/2009, o art. 346 da LODF, o Decreto Distrital n.º 34.931/2013, a Lei n.º 6.938/1981, a Resolução Conama n.º 237/1997 e a Resolução Adasa n.º 350/2006, informando a esta Casa, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências implementadas quanto aos:
- a) Certificados de Legítimos Ocupantes n.ºs 273/2014, 272/2014 e 296/2014 e os Contratos de Concessão de Uso n.ºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014, relativos às empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda., respectivamente, 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 n.º 228/2014 e o Contrato de Concessão de Uso n.º 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 – promover a audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (e-DOC 5C303D64-e) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em função das irregularidades ali apontadas, por estarem sujeitos à penalidade prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994.
- (grifamos)

3. Posteriormente, após conhecer Pedido de Reexame do *decisum*, por intermédio da Decisão 3.341/18 (peça 219), a Corte, mediante a Decisão 3.880/19 (peça 333), resolveu:

- I – dar provimento parcial ao Pedido de Reexame interposto pelas empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda. (e-doc 802353C8-c), para:
 - a) reformar o inciso III, alínea “b”, item 2, da Decisão n.º 1.636/18, que passa a ter a seguinte redação:

“III – em face das disposições constantes no art. 277, “in fine”, do RI/TCDF, determinar à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – Seagri/DF e à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que adotem, caso ainda não tenham feito, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos, em especial, o art. 18 da Lei n.º 12.024/2009, o art. 346 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

LODF, o Decreto Distrital n.º 34.931/2013, a Lei n.º 6.938/1981, a Resolução Conama n.º 237/1997 e a Resolução Adasa n.º 350/2006, informando a esta Casa, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências implementadas quanto aos: [...]

b) Certificado de Legítimo Ocupante n.º 228/2014 e o Contrato de Concessão de Uso n.º 327/2014, atinentes à empresa Sigma Radiodifusão Ltda., tendo em vista: [...]

2) o fato de as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária, bem como não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF";

b) restabelecer os efeitos dos demais incisos da Decisão nº 1.636/18.

HISTÓRICO

4. Iniciaram-se os autos por conta da Representação 13/15-DA, com pedido de medida cautelar, em razão de notícias divulgadas pela imprensa, de que imóveis rurais de propriedade da TERRACAP teriam sido regularizados com fraude processual, com a utilização de documentos falsos e em desacordo com a legislação de regência.

5. Teriam sido beneficiadas pela celebração dos Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural as empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda.

6. O Decreto Distrital 34.931/13, então vigente, e normas nacionais e distritais que regem a questão relativa a assuntos fundiários teriam sido inobservadas pela TERRACAP, tais como as exigências e os indícios de irregularidade a seguir listados:

- função social da propriedade rural;
- o interessado não possuir outros imóveis;
- dever de incentivo ao pequeno produtor rural;
- contenção da especulação e da concentração fundiária;
- concessão, quase simultânea, do direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas;
- concessão de benefício de pessoas jurídicas criadas em 2014, contrariamente à exigência de exercício de atividades rurais há mais de cinco anos; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- concessão de benefício a empresa cuja atividade se dá no ramo de radiodifusão e não no setor agrícola e pecuário.

7. Assim, o *Parquet* requereu a concessão de Medida Cautelar, no sentido de determinar à TERRACAP que suspendesse os efeitos dos atos de concessão dos imóveis em questão, até ulterior manifestação do Tribunal, para, ao final, confirmar a anulação dos ajustes.

8. Em 23.6.15, por intermédio da Decisão 2.510/15 (peça 14), o Tribunal concedeu a medida cautelar requerida, determinando à Companhia que suspendesse os efeitos dos contratos de concessão de uso dos imóveis, até ulterior deliberação plenária.

9. Antes da Decisão supracitada, no âmbito da SEAGRI, por intermédio da Portaria 32, de 5.5.15, foi constituído Grupo de Trabalho-GT com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela Pasta em relação aos processos de regularização fundiária aqui tratados (peça 38).

10. A conclusão do citado GT foi no sentido de que os documentos das empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília, dão conta que as pessoas jurídicas foram constituídas após as confecções das Cessões de Direitos. Assim, sugeriu que os Processos 070.001.601/14, 070.001.643/14 e 070.001.650/2014 tivessem a legítima ocupação suspensa ou revogada, até a decisão final da SEAGRI. Quanto à empresa Sigma Radiodifusão, não houve a conclusão de que houvesse sido cometida alguma irregularidade insanável.

11. Em função dos resultados apresentados pelo GT, o então Secretário da SEAGRI, em 24.6.15, mediante o Despacho 250/15 (fls. 38/39, peça 38), determinou a anulação dos Certificados 296/14, 272/14 e 273/14, que reconheceram a legítima ocupação das empresas citadas. Quanto à empresa Sigma Radiodifusão, houve a determinação apenas para a reavaliação do processo.

12. Em 12.4.18, por intermédio da Decisão 1.636/18 (peça 134), o Tribunal determinou uma série de providências à SEAGRI e à TERRACAP, bem como a audiência dos responsáveis listados na Matriz de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Responsabilização de peça 51. Tanto as determinações quanto as audiências são objeto de análise na presente fase dos autos.

13. Em 29.5.18, as empresas, por intermédio de seu representante legal, apresentaram Pedido de Reexame (peça 213), mediante o qual requerem a reforma da Decisão 1.636/18, para considerar válidos os Processos 070.000.599/14, 070.001.601/14, 070.001.643/14 e 070.001.650/14.

14. Em 10.7.18, por intermédio da Decisão 3.341/18 (peça 219), o Tribunal conheceu do Pedido de Reexame interposto pela empresa Sigma Radiodifusão em face da Decisão 1.636/18, conferindo efeito suspensivo aos incisos II, alínea “b”, e III, com relação a esta recorrente, e concedendo prazo para regularização da representação processual das demais.

15. Por fim, em 5.11.19, por intermédio da Decisão 3.880/19 (peça 333), o Tribunal, reformou itens da Decisão 1.636/18, com relação à empresa Sigma Rádiodifusão Ltda., contudo, sem mudar o entendimento quanto a considerar irregulares os contratos das quatro empresas.

DILIGÊNCIAS/DETERMINAÇÕES – ITEM III DA DECISÃO 1.636/18

16. Trataremos no presente item das determinações feitas à SEAGRI e à TERRACAP para que adotassem, caso ainda não tivessem feito, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da LC 1/94, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos, em especial, o art. 18 da Lei 12.024/09; o art. 346 da LODF; o Decreto Distrital 34.931/13; a Lei 6.938/81; a Resolução Conama 237/97; e a Resolução Adasa 350/06, quanto aos:

- Certificados de Legítimos Ocupantes - CLOs 273/14, 272/14 e 296/14 e os Contratos de Concessão de Uso 326/14, 328/14 e 344/14, relativos às empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda., respectivamente, por apresentarem os seguintes vícios:
 - 1) imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- 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;
- CLO 228/14 e o Contrato de Concessão de Uso 327/14, 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 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.

17. Recordamos que o Secretário da SEAGRI, mediante o Despacho 250/15 (fls. 38/39), peça 38), determinou a anulação dos Certificados 296/14, 272/14 e 273/14, que reconheceram a legítima ocupação das empresas Agropecuária Brasília, Sigma Agropecuária e BSB Agropecuária. Estabeleceu, ainda, que deveria ser notificada a TERRACAP para os demais desdobramentos. A Companhia, por sua vez, em atendimento à determinação do Tribunal, suspendeu os efeitos dos contratos.

18. Apesar de tais medidas, esta Unidade Técnica (peça 53) entendeu pertinente que se fizesse a determinação constante da Decisão sob análise, em função de, em consulta ao Sistema de Controle de Processos – SICOP do GDF, ter verificado que os processos ainda se encontravam na SEAGRI, o que permitiu a inferência de que os ajustes firmados permaneciam apenas suspensos, não obstante a anulação dos certificados tivesse sido determinada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

19. Além disso, o Tribunal, mediante a Decisão mencionada, acompanhando o entendimento desta mesma Unidade Técnica, decidiu que o ajuste celebrado com a empresa Sigma Radiodifusão Ltda. também deveria ser anulado.

20. Em resposta, ambas jurisdicionadas se manifestaram: a TERRACAP, mediante o Ofício 126/18 - TERRACAP/PRESI/COINT e documentação anexa (peça 188), posteriormente, complementado pelo Ofício 328/19 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e documentação anexa (peça 357); e a SEAGRI, por intermédio do Ofício 603/20- SEAGRI/GAB e documentação anexa (peça 358).

TERRACAP

21. Por intermédio do primeiro Ofício (peça 188), datado de 11.5.18, foram repassadas as informações prestadas pela Diretoria de Habitação e Regularização, assinada pelo Assessor Aramis Cardoso Beltrami, e pela Gerente de Regularização de Imóveis Rurais, Barthira Torres Aranha.

22. Quanto aos Contratos de Concessão de Uso 326/14, 328/14 e 344/14, esclarecem que foram suspensos seus efeitos, conforme Decisão da Diretoria Colegiada - DIRET 261/15, realizada em 3.7.15, até ulterior decisão deste Tribunal.

23. Acrescentam que, em 24.3.17, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica 14/17, entre Terracap e SEAGRI, tendo como objeto a gestão da ocupação das terras pertencentes à Companhia e as que venham a pertencer ao seu patrimônio, que se insiram na Macrozona Rural, assim consideradas pela definição do PDOT (LC 803/09), cujas ocupações sejam passíveis de regularização. Especificamente quanto às medidas atinentes à Legitimidade da Ocupação, informam ser uma atribuição da SEAGRI sua certificação, em conformidade ao art. 18 da Lei Distrital 5.803/17, a saber:

Art. 18. São atribuições da SEAGRI-DF, no âmbito da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais do Distrito Federal:

(..)

VI - atestar a legitimidade da ocupação de terras públicas rurais, no âmbito dos processos administrativos de regularização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

24. Não foram prestados quaisquer esclarecimentos quanto ao disposto no item III.b da supracitada Decisão, que trata das medidas adotadas quanto ao Certificado de Legítimo Ocupante 228/14 e ao Contrato de Concessão de Uso 327/14, atinentes à empresa Sigma Radiodifusão Ltda.

25. Pelo segundo expediente (peça 357), datado de 20.12.19, a Gerência de Regularização de Imóveis Rurais-GERUR, representada pelo então Gerente Aramis Cardoso Beltrami, diversamente do informado anteriormente, noticia que os quatro contratos tiveram seus efeitos suspensos por meio da Decisão da DIRET 261/15.

26. Com relação à situação do contrato com a empresa Sigma Radiodifusão, pontua que o efetivo cumprimento das Decisões 1.636/18 e 3.880/19 depende do cancelamento/revogação dos CLOs a ser realizado pela SEAGRI e pelo COREG¹.

27. Assim, assevera que, após confirmadas as revogações dos CLOs, a TERRACAP poderá, finalmente, anular as Decisões da Diretoria Colegiada que autorizaram a celebração dos Contratos de Concessão de Uso com as empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda., Sigma Radiodifusão Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.

SEAGRI

28. Em 22.4.20, foram repassadas as informações prestadas pela Diretoria de Regularização Fundiária Rural, bem como pela Subsecretaria de Regularização Fundiária, assinadas, respectivamente, pelo Diretor Marcelo Pereira Tassinari e pelo Subsecretário Nilton Gonçalves Guimarães (peça 358).

29. Inicialmente, o Diretor apresenta suas escusas pelo tempo decorrido para apresentação das informações. Explica que foi em função das ações realizadas quanto à organização da EXPOBRASÍLIA 2018; das

¹ Conforme Despacho 250/15, o Secretário de Estado da SEAGRI anulou apenas os CLOs das empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda, Sigma Radiodifusão Ltda, e Agropecuária Brasília Ltda. Não foram encontradas irregularidades no CLO da Empresa Sigma Radiodifusão Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

alterações da gestão da Subsecretaria; da ausência de domínio sobre a nova ferramenta de gestão de documentos implantada (SEI-DF), que ocasionou a não visualização constante para lembrança da resposta em tempo hábil; devido ao grande número de processos na Unidade; e pela própria elaboração da peça, por ser complexa.

30. Informa que esteve presente durante todo o transcorrer dos fatos, na condição de Diretor de Regularização e Administração Fundiária e, anteriormente, como Gerente de Administração Fundiária, inclusive na elaboração e encaminhamento da minuta do Decreto 34.931/13. Toda a modelagem e remodelagem dos fluxos e procedimentos que envolvem as regularizações aqui tratadas ocorreram entre 2011 e 2014.

31. A partir de 2015, foi nomeado na Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL, onde permaneceu até o retorno à atual Diretoria de Regularização Fundiária Rural. Participou do Grupo de Trabalho instituído pelo art. 2º do Decreto 36.991/15, cuja proposta final se transformou na edição da Lei 5.803/17, que rege o tema na atualidade.

32. Assim, assevera ter propriedade para afirmar que não houve falha na análise e tramitação dos processos de regularização das ocupações em destaque. A conclusão apresentada por este Tribunal foi escorada na análise feita pela Equipe Técnica desta Corte, que se distanciou da praxe administrativa da regularização em pauta, que se deu de acordo com os textos normativos de regência.

33. Destaca ser notório que, por se tratar de pessoa conhecida, os atos que envolvem o Sr. Wigberto Tartuce, certamente produzem repercussões diferentes daqueles praticados pelo "indivíduo comum". Assim, em toda ação, seja na fase da denúncia ou das apurações, pode haver tendências políticas envolvidas e o desvirtuamento da busca dos fatos reais. Expõe estarem abarcados na questão, não somente a figura pública do Sr. Wigberto Tartuce, mas, também, o caráter dos servidores de carreira e a reputação das instituições públicas envolvidas.

34. Quanto ao histórico do processo de colonização e ocupação das terras rurais no DF, utiliza trechos da Informação 191/15-DIACOMP1 (peça



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

53), de forma a mostrar que existe um quadro de ocupação desordenada, que deve ser minimizado, mediante a regularização dos lotes:

“Esse fato constitui tema tortuoso no Distrito Federal” ... “A ocupação desordenada do solo e a existência de especulação imobiliária de terras públicas, quer por ausência de ajustes formais permitindo a utilização do imóvel, quer por invasão ilegal ou, ainda, pela comercialização indevida do patrimônio público, é matéria recorrente na gestão governamental. Diante desse contexto, os órgãos e entidades distritais, ao longo dos anos, têm buscado alternativas para sanar situações já constituídas, bem como coibir a ocorrência de novas irregularidades”.

35. Explica que o ordenamento jurídico para essas regularizações era frágil, situação que foi superada apenas com a edição da Lei 5.803/17. Em acréscimo, as ocupações foram realizadas de forma irregular e as transmissões dessas ocupações foram feitas entre particulares, sem a presença da Administração. Assim, a Secretaria se balizou no cumprimento das leis de regência, buscando a regularização, em desfavor de uma análise estritamente formal e burocrática, com vinculação excessiva a um único documento comprobatório, que não considerasse o conjunto a ser analisado.

36. Defende que a regra é REGULARIZAR e a exceção é a NÃO REGULARIZAÇÃO, que somente acontece nos casos onde não há o atendimento pelo interessado de todas as exigências legais. Para essa análise, a Secretaria busca por todos os meios disponíveis gerar uma convicção sobre a verificação dos fatos reais, não se apegando a uma análise estritamente formalista.

37. Dessa forma, empregou-se sempre uma análise com foco mais abrangente para a convicção da efetiva ocupação do interessado. A base é que a regularização da ocupação seria a primeira etapa de um processo de regularização das outras informalidades, ilegalidades e impropriedades que imperam na área pública rural. Se não realizada dessa forma, a regularização seria mais uma tentativa fracassada, colaborando para a manutenção do reinado de anormalidade existente no DF.

38. Afirma que a Secretaria atua da mesma forma em qualquer caso e para qualquer requerente, independentemente da condição de figura



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

pública ou não, de grande ou pequeno agricultor, ou qualquer diferenciação que se possa apontar.

39. Expõe que a grilagem e o parcelamento de terras ainda persistem, mas aponta haver uma grande redução. Está convicto de que a regularização, nos moldes adotados pela SEAGRI, está condizente com a moral administrativa e a legalidade, sendo a principal causa dessa redução. Aponta ser a base norteadora para diversas outras ações dos órgãos executores da política de combate ao crime organizado de grilagem de terras no DF.

40. Assim, defende que a conclusão apresentada por esta Corte, que se encontra consonante à forma de análise feita pela Equipe Técnica, não se mostra amoldada à praxe administrativa da regularização. Lista e comenta as irregularidades identificadas pela Equipe Técnica, que embasaram as Decisões 1.636/18 e 3.880/19.

41. Argumenta que a atividade administrativa tem sua forma distinta de agir, pensar e executar, em função das particularidades inerentes a cada caso. Para se entender a regularização das ocupações rurais é preciso se desvincular de todos os pré-conceitos e focar nas características singulares que constituem sua essência, inclusive no que se refere à questão do fomento à atividade produtiva rural.

42. Apresenta um cálculo comparativo do valor do aluguel. Se paga um valor muito mais alto para um apartamento em Brasília do que o correspondente a um imóvel na área rural.

43. Assim, com uma visão estritamente urbana, se considera muito desproporcional e barato o valor da concessão. A partir do conhecimento de todos os fatores que envolvem o uso da terra rural (manejo, preparação do solo, plantio, riscos climatológicos, riscos de pragas, preço de comercialização, margem de lucro, etc.), pode-se concluir que esse valor ainda é de alto custo ao produtor.

44. Argumenta, então, que existem diferenças que devem ser consideradas para o entendimento do tema. Deve ser levado em conta, no modo de avaliação, a valoração que se imprime a cada documento e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

forma de análise desses documentos, o que não foi observado quando da avaliação apresentada.

45. Ressalta que significativa parte das ocupações não possuem documentos formais de posse. Elas têm sua origem, ou em áreas que o Estado autorizou a exploração pelo produtor (que perderam a eficácia com a ausência de renovação), ou em áreas que o Estado acabou tolerando a sua ocupação, gerando uma ocupação desordenada e o parcelamento irregular.

46. Ao longo do tempo, variaram em suas dimensões, seja pelo assenhoramento de áreas adjacentes desocupadas; pela aquisição de outras áreas vizinhas; pelo fracionamento; assim como pela utilização pelo Poder Público, para a implantação de equipamentos públicos.

47. Por serem feitas entre particulares, com áreas não escrituradas, e sem a participação do Estado, essas transmissões não seguiram regras específicas. Foram feitas por meio de instrumentos criados e elaborados sem formas pré-estabelecidas. Acrescenta que o endereçamento, não sendo oficial, é constituído pela vontade do produtor, que o definia de acordo com o fator local (p.ex., “Sete Curvas”, “Riacho Frio”, “Ponte Alta”), gerando muitas vezes uma imprecisão no endereço apresentado na documentação para a regularização.

48. Ainda, o tamanho da área ocupada nesses instrumentos é pouco preciso, servindo como base, não como parâmetro absoluto, mesmo naqueles tratados pelo Estado. Isso, devido à imprecisão dos equipamentos utilizados à época, que diferem dos softwares e equipamentos atuais, com precisão mais apurada. Para o caso em tela, o Combinado Agroubano de Brasília – CAUB é uma ocupação tradicional consolidada realizada pelo Estado, com baixíssimo grau de parcelamento de áreas. As áreas atuais mantêm as mesmas dimensões da época da implantação do parcelamento administrativo realizado pela extinta Fundação Zoobotânica do DF - FZDF.

49. Diante desses fatos, e no intuito de organizar essa anomalia quanto à ocupação, os “gestores e legisladores rurais” construíram uma normatização que não fosse um obstáculo à própria regularização. Deixou-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

se em aberto a forma de comprovação pelo interessado do lapso temporal de sua ocupação, não se resumindo a determinado tipo de documento.

50. Destaca que o Decreto 36.186/14, que alterou o Decreto 34.931/13, buscou dar transparência ao processo e melhor resguardar a análise dos documentos apresentados no processo, ao elencar a forma de análise que a Secretaria utiliza quanto à análise documental, assim resumida:

- a) se busca utilizar documentos públicos, como forma de comprovação, pois tem um poder de convicção maior para quem analisa;
- b) para os documentos particulares, alguma chancela de órgão público (ou que possua fé pública), que gere essa convicção;
- c) quanto às datas dos documentos:
 - c.1) se público, o que consta no documento; e
 - c.2) se particular, o constante na chancela.

Decreto 36.186/14

Art. 1º O Decreto nº 34.931, de 6 de dezembro de 2013, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 8º-A, 8º-B e 8º-C:

(...)

“Art. 8º-B. A comprovação do tempo de contrato ou ocupação será aferida em processo administrativo de avaliação, instruído pelo proprietário do imóvel público rural.

§ 2º Serão considerados documentos hábeis para comprovação do tempo de ocupação:

I - o original de documento público, devendo ser considerada a data de sua emissão;

II - o original de documento que tenha fé pública, devendo ser considerada a data de sua assinatura ou emissão;

III - o original de documentos particulares, autenticados por cartório ou autoridade pública no exercício de sua função, devendo ser considerada a data da chancela de autenticação;

IV - o original de documento particular, protocolado em órgão ou entidade pública, que conste nos registros do respectivo órgão ou entidade, devendo ser considerada a data da chancela de recebimento do órgão ou entidade pública; ou

V - a fotocópia de documentos ou extrato de informações existentes em banco de dados ou arquivo públicos, comprovada sua autenticidade por chancela de confere com o original por pessoa legalmente autorizada do órgão ou entidade, ou cuja autenticidade possa ser verificada por certificação digital, devendo ser considerada a data do registro de inserção no banco de dados.”

51. Afirma que a equipe da SEAGRI, ao analisar os documentos, busca a convicção quanto à ocupação daquele interessado, examinando o conjunto, sem se prender a um único detalhe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

52. Dessa forma, não existe a preocupação excessiva quanto à variação do tamanho da chácara nos instrumentos de cessão de direitos produzidas por particulares que, somente seria apurado com maior profundidade, caso houvesse uma discrepância significativa ou conflituosa.

53. Como norte das análises, a equipe inicialmente verifica a poligonal da área solicitada (Anexo II, I, 1.d.5 da Portaria 25/11-SEAPA).

"Portaria SEAPA 25/11

Art. 2º A abertura dos processos de que trata o Art. 1º, observará o previsto nos Anexos I e II desta Portaria.

ANEXO II

I – DA UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – UAG

1) Caberá à Unidade de Administração Geral – UAG, por meio do Núcleo de Documentação e Comunicação Administrativa – NDC a autuação dos processos de regularização fundiária, com observação dos seguintes procedimentos:

(...)

Deverão acompanhar o Requerimento de Regularização Fundiária:

(...)

d.5. mapa acompanhado de tabela simplificada contendo coordenadas dos vértices definidores de limites, suficientes para identificação da ocupação, em datum Astro Chua ou Sirgas 2000.4 (conforme art. 3º, I do Decreto Distrital nº 32.575 de 10/12/2010)."

54. Com a análise da poligonal pode-se verificar o domínio (se área da TERRACAP, do GDF, desapropriada, da União ou de particular), assim como se há interferência em áreas ambientais, o tamanho da área e sua exata localização. Caso a área requerida não esteja nos limites do DF ou não contenha área igual ou superior a 2 hectares, o processo é indeferido de pronto (art. 83 da LC 803/09, atualizada pela LC 854/12).

LC 803/09 - PDOT

Art. 83. Na Macrozona Rural, é proibido o parcelamento do solo que resulte em lotes inferiores a 2 (dois) hectares e inferiores às dimensões dos lotes determinadas por zoneamento ambiental ou plano de manejo das unidades de conservação em que estiver inserido, devendo ser averbadas as respectivas reservas legais.

55. Na sequência, a análise se dá quanto ao Macrozoneamento, se em área urbana, rural ou, ainda, ambiental. Faz-se a análise documental em confronto com a poligonal, visando o convencimento de que a ocupação ocorreu no lapso temporal exigido e de que a localização indicada corresponde à poligonal apresentada. Informações decorrentes do conhecimento do assunto pelo agente e arquivos da Pasta corroboram a análise (situações semelhantes, conhecimento das regiões e histórico de ocupação).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

56. Cita o processo da empresa Sigma Radiodifusão. Quando se verificou que a poligonal apresentada continha 29,31 hectares (fls. 24, peça 8) e a documentação apresentada para a comprovação, apenas 5,90 hectares (fls. 4/21, peça 8), a SEAGRI solicitou à interessada que se pronunciasse e apresentasse documentação comprobatória sobre a diferença de área (Despacho 2431/14-SAF, fl. 79, peça 8).

57. Explica que é por essa forma de análise (praxe administrativa), que é valorada cada informação trazida ao processo e, por ser específica e distinta das demais praxes, pode gerar confusão na interpretação dos documentos apresentados, como ocorreu com a Equipe Técnica do TCDF, que chegou a uma conclusão que não representa a realidade dos fatos.

58. Espera ter conseguido explicar que o conjunto probatório exibido (poligonal requerida e documentos que visam comprovar essa ocupação), que formam um todo, são analisados e avaliados com base no conhecimento existente (experiência dos agentes, documentos constantes no acervo da Secretaria, Laudos de Vistoria).

59. Visa-se criar a convicção da existência da ocupação, e não se a documentação apresentada é precisa quanto à dimensão e ao endereçamento. Uma simples fatura de energia elétrica que conste o endereço e o nome do interessado, corroborado pelo Laudo de Vistoria, pode constituir prova do cumprimento do lapso temporal legalmente exigido.

60. A seguir, se manifesta sobre as questões levantadas pela Equipe Técnica.

Imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida:

61. Parágrafos 127 a 136 da Informação 191/15²: a) imprecisão acerca da dimensão das áreas a serem regularizadas, conforme quadro abaixo; b) problemas no endereçamento apresentado no decorrer dos processos das quatro empresas.

² A partir deste ponto os parágrafos que são citados na manifestação da SEAGRI se referem à Informação 191/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

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 – 6,00 ha	Chácara 82/76 – 11,87 ha	Chácara 76 e 78 – 11,8636 ha
BSB Agropecuária Ltda.	Chácara 84 – 6,00 ha	Chácara 84 – 12,12 ha	Chácara 84 – 12,1195 ha

62. Esmiúça o quadro acima, em confronto com a realidade aplicada pela SEAGRI, na análise dos processos de regularização das áreas públicas rurais, para apresentar a praxe administrativa utilizada.

63. A análise dos processos se inicia com o exame da poligonal. Portanto, o que informa o tamanho da área requerida é a poligonal resultante das coordenadas apresentadas pelo interessado, conforme exigência do Anexo II, I, 1.d.5, da Portaria 25/11, e não o tamanho informado no documento de cessão de direitos inicialmente apresentado.

64. Assim sendo, destaca que, em todos os processos analisados, a primeira ação da Subsecretaria era a de encaminhamento à Diretoria de Geoprocessamento e Topografia, para a juntada de mapas e informações, que são a base para a análise dos demais documentos apresentados, conforme despachos listados a seguir: Processo Sigma Radiodifusão - Despacho 0746/14 (fl. 26, peça 8); Processo Agropecuária Brasília - Despacho 3843/14 (fl. 45, peça 7); Processo Sigma Agropecuária - Despacho 4560/14 (fl. 54, peça 6); e Processo BSB Agropecuária - Despacho 4558/14 (fl. 43, peça 5).

65. Voltando ao quadro inicial, a Equipe Técnica considerou como área requerida o valor apresentado nos documentos de cessão de direitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

juntados aos requerimentos iniciais. Já a SEAGRI adota a informação apresentada pela DGT, conforme quadro abaixo:

EMPRESA	Processo Eletrônico	Documento emitido pela DGT	Área informada
SIGMA Radiodifusão Ltda.	fl. 27 (peça 8)	Despacho 674/14	29,31 ha
Agropecuária Brasília Ltda.	fl. 46 (peça 7)	Despacho 1212/14	7,47 ha
SIGMA Agropecuária Ltda.	fl. 55 (peça 6)	Despacho 1213/14	11,87 ha
BSB Agropecuária Ltda.	fl. 53 (peça 5)	Despacho 1211/14	12,12 ha

66. Demonstra, então, que os valores requeridos são os constantes dos contratos, com mínima variação em função de arredondamentos ou por ajustes realizados, em decorrência da imprecisão dos aparelhos utilizados para marcação dos pontos geodésicos. Não há que se falar em imprecisão acerca da dimensão da área regularizada.

67. Acrescenta que essas medidas ainda podem sofrer ajustes por parte da TERRACAP, em função da necessidade de maior precisão das delimitações para registro cartorial, conforme se depreende do parágrafo segundo da cláusula primeira dos contratos de concessão de uso:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, DIMENSÃO E VIGÊNCIA
(...) ”

Parágrafo segundo: A área total do imóvel e as delimitações estabelecidas no caput desta cláusula são provisórias, podendo ser alteradas quando do parcelamento da fazenda onde está inserido, feito que resultará na sua individualização registrária no ofício imobiliário”.

68. Destaca, por fim, que a diferença mais significativa entre as áreas se deu no caso da empresa Sigma Radiodifusão, pois a requerente fez a juntada ao requerimento inicial de apenas parte da documentação da área requerida, o que foi identificado pela SEAGRI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

69. A Equipe Técnica faz referência ao tamanho da área contida no Contrato de Concessão (29,0724 hectares) e destaca que nos documentos inicialmente apresentados constavam o tamanho de 5,90 hectares. Ainda, na última cessão de direitos entre Flávia Veloso Tartuce e Sigma Radiodifusão Ltda., passou a ser descrita a referida área como tendo 29,31 hectares. Menciona ainda:

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

70. Como o foco da Equipe Técnica era somente a primeira cessão de direitos e não a poligonal apresentada, o raciocínio exposto mostra-se coerente, mas ao se adotar a ocupação caracterizada pela poligonal requerida como eixo da análise, conclui-se que:

- a empresa requerente solicitou uma área de 29,31 hectares (dado encontrado no Despacho 674/14 da DGT), que corresponde à resultante do mapa de vértices e da Tabela de Coordenadas apresentada (fls. 23/24 da peça 8), em conformidade com a exigência do item “d.5” do Anexo II da Portaria 25/11-SEAPA;
- a empresa apresentou junto ao requerimento inicial apenas a comprovação de parte da área requerida, 5,90 hectares, por meio das cessões de transferências de direitos apresentadas do endereçamento denominado “Área Rural 43” no local denominado CAUB;
- confrontando as informações e verificada a discrepância, a SEAGRI solicitou à empresa que se pronunciasse (Despacho 2431/14-SAF/SEAGRI-DF – fl. 79, (peça 8);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- a empresa completou a comprovação da ocupação requerida, apresentando as cessões de direito das demais áreas que a compõem.

71. Esclarece que o que se faz é a regularização da OCUPAÇÃO, e não de determinado lote, chácara, fazenda, etc. A ocupação pode se constituir de um ou mais lotes, chácaras, fazendas, etc., contínuos, ou ser resultante de uma ampliação de área inicialmente ocupada.

72. No caso específico tratado, a ocupação que se requereu (29,31 hectares) corresponde às áreas da “chácara 25” (antiga 43), “chácara 19” (antiga 38), “chácara 26” (antiga 41), “chácara 28” (antiga 37) e “chácara 27” (antiga 29), com 5,9040 hectares cada. Na última cessão de direitos da cadeia dominial, a concedente transferiu a ocupação (soma de todas as chácaras com a denominação de apenas uma delas, que totalizava os 29,31 hectares) e não apenas a “chácara 25 (antiga 43)”.

73. Quanto aos problemas de endereçamento, são apresentadas explicações para cada empresa.

74. **SIGMA RADIODIFUSÃO:** A Equipe Técnica destaca no parágrafo 129, a denominação dada ao endereçamento do imóvel rural, apontando a variação ocorrida entre aquela apresentada no requerimento e no CLO, em relação à descrita no Contrato.

75. Explica que o endereçamento é impreciso para a regularização, pois não oferece a amplitude da ocupação. A regularização da ocupação vai além de qualquer endereçamento, pois, além do local onde se encontra, se busca o preciso espaço ocupado e um endereço único que garanta a real localização da localidade.

76. Dessa forma, o endereço único que se trabalha nos processos de regularização é aquele fornecido pelas coordenadas geodésicas, que dão uma precisão quase perfeita, tanto da real localização da ocupação, como também de sua amplitude territorial. Assim, não se dá uma maior significância aos endereços, e sim à poligonal apresentada. O endereço tem apenas a função de referencial de conhecimento popular, não de localização exata.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

77. Ressalta se poder averiguar que nos contratos, na cláusula segunda, que trata do objeto, dimensão e vigência, têm-se a delimitação do imóvel por meio de um memorial descritivo. Essa é a informação de maior relevância, pois é ela que define a localização e a dimensão. A denominação do endereçamento serve apenas como referencial para terceiros.

78. Explica que antes, em alguns contratos, não havia essa referência, apenas uma localização geral e o memorial descritivo. Assim, terceiros, ao lerem o contrato, não tinham como precisar de qual área se tratava. Então, foi incluído o endereçamento, sendo ele oficial ou não, para que terceiros pudessem se situar quanto à área objeto do contrato.

79. Concluindo, o endereçamento serve apenas como referência, não tendo significância em relação à área regularizada. Pode constar como referência um número de chácara ou lote como também um nome genérico (p.ex., “Fazenda Santa Bárbara”).

80. Discorda, portanto, da afirmação da Equipe Técnica de se regularizar mais de uma propriedade. Houve a regularização de uma ocupação, cujo nome da localização apresentado pelo interessado no formulário padrão poderia ser qualquer um, pois é somente figurativo.

81. Por derradeiro, refuta a conclusão de que *“não há qualquer motivação para a aglutinação realizada, bem como não é possível saber o porquê de os números das chácaras terem sido alterados”*. Ao apresentar o requerimento de regularização, acompanhado do mapa de vértices e da tabela de coordenadas, é que se define o tamanho da área requerida e o teor dos documentos colacionados, visando a comprovação do lapso temporal. A Equipe Técnica se apegou aos valores contidos nos documentos, que não delimitam de forma precisa a dimensão requerida, o que a levou à interpretação equivocada.

82. **AGROPECUÁRIA BRASÍLIA:** No parágrafo 133, a Equipe Técnica também questiona o endereçamento apresentado. Com base no mesmo teor recorrido nos parágrafos precedentes (74/81), esclarece a questão.

83. **SIGMA AGROPECUÁRIA:** No parágrafo 134, informa que no endereçamento do requerimento consta “Chácara 76” e no CLO e Contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

aparecem “Chácaras 76 e 78”. A Equipe Técnica manteve o viés de considerar a “Chácara” como padrão, sem considerar que a regularização é da ocupação, composta de duas áreas agregadas. A denominação escolhida não interfere no contrato, pois serve somente para fins de localização em relação a terceiros. Com base no mesmo teor discorrido nos parágrafos precedentes (74/81), esclarece a questão.

84. **BSB AGROPECUÁRIA:** Também há o questionamento pela utilização do endereçamento antigo no contrato firmado. Reafirma que o importante são as poligonais constantes no memorial descritivo presentes no contrato. Com base no mesmo teor discorrido nos parágrafos precedentes (74/81), esclarece a questão.

85. Finalizando, a Equipe Técnica conclui, de forma parecida ao GT instituído pela Portaria 32/15, criado para buscar melhorias nos procedimentos do processo de regularização, nos seguintes termos: *“as incongruências relacionadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto as áreas efetivamente regularizadas”*.

86. Discorda dessa opinião. Deve-se considerar a poligonal efetivamente requerida, que é resultante da Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértices, conforme Portaria 25/11- SEAPA. A análise processual está em absoluta observância a regular praxe administrativa, não havendo dúvida, incongruência, desconformidade ou ilegalidade nos atos apontados. Não foi afetada a segurança jurídica, pois em cada contrato consta a delimitação exata das ocupações regularizadas, por meio do memorial descritivo.

Ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização

87. Apresenta a conclusão da Equipe Técnica, que aponta suposta desídia processual, consubstanciada nos seguintes pontos:

a) Data do direito de posse não compatível com a cessão de direitos (parágrafo 140):

88. Reafirma que o documento referente às transações é realizado entre particulares, sem forma exigida, sendo que a Secretaria não exerce



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

domínio sobre os atos. Cabe a análise do documento para verificar se gera convencimento quanto ao fim que se destina, ou seja, se há indícios e fatos que demonstrem que ocorreu uma linha sucessória na ocupação.

89. Discorda da Equipe Técnica quanto à existência de desídia na instrução processual. Na análise do documento, na mesma cláusula em que a Equipe Técnica fixou o olhar na data errônea da posse, a equipe da SEAGRI fixou-se na informação de que a fonte inicial da cadeia dominial foi citada (Contrato de Concessão de Uso 07300031/88-FZ). Assim, ficou demonstrado que houve sequência na cadeia de transferência de domínios, ou seja, uma continuidade da ocupação, sem apego a todos os detalhes do documento.

b) Descrição errônea das características do imóvel transferido (parágrafo 141):

90. Novamente, a Equipe Técnica fixou o olhar para a descrição do imóvel, enquanto a Secretaria focou na informação de que a fonte inicial da cadeia dominial foi citada (Contrato de Cessão de Uso 54/88 – FZDF e, nas partes, outorgante e outorgado). A análise requer uma visão ampla, almejando encontrar fatos que caracterizem a existência daquela ocupação, gerando o convencimento de que é real; e não uma visão estrita, que se preocupe com fatores formais, impedindo a regularização de anos de ocupação pelo não cumprimento dessas formalidades.

c) Erro formal na data de emissão do CLO e da confecção da ata do COREG (parágrafo 142):

91. Trata-se de erro material cometido visivelmente em função do chamado "copia e cola", sanável, à luz do princípio da autotutela da Administração. Não existe qualquer indicativo ou possibilidade de geração de prejuízos. Quanto aos CLOs, tendo em vista que foram revogados por ato do Sr. Secretário de Estado de Agricultura, futuras providências serão tomadas, em consonância com a decisão a ser proferida por essa Corte de Contas.

d) Ausência de justificativa da aglutinação de outros lotes ao requerimento inicial (parágrafo 143):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

92. Esclarece que o assunto já foi discutido. Em resumo, a Equipe Técnica entende que a área requerida é a constante do único documento apresentado inicialmente pela interessada, que corresponde à cessão de direitos de apenas uma das áreas que compõem a ocupação. Não se atentou que a área inicial, na verdade, é a poligonal apresentada pelo requerente por meio do mapa de vértices e das coordenadas, conforme Portaria 25/11-SEAPA.

93. Acrescenta que a análise do requerimento somente é realizada após a juntada das informações prestadas pelas equipes de geoprocessamento e de fiscalização, o que garante uma análise pela equipe da gerência de regularização mais robusta. Assim, ao constatar a divergência entre a área requerida e os documentos comprobatórios apresentados, solicitou explicações à interessada, que apresentou as demais cessões de direitos que compunham a totalidade da ocupação.

94. Pelo exposto, defende ser equivocada a afirmativa da Equipe Técnica de que a SEAGRI, apesar das incoerências relatadas, não adotou qualquer medida saneadora; não fez constar dos autos justificativa acerca do critério utilizado para aglutinação de várias unidades, quanto ao acréscimo de lotes a requerimentos iniciais e quanto à modificação da numeração dos imóveis.

95. Conclui que a análise feita pela Equipe do Tribunal não se adequa ao definido pela Portaria citada, pois:

- incoerência só existiu no mundo das possibilidades aventadas pela Equipe Técnica, pela forma adotada de análise, não existente na prática;
- medida saneadora foi adotada, com a solicitação de justificativas à interessada para demonstrar a diferença entre o valor pedido (29,52 ha – mapa de vértices e coordenadas; fls. 22/24, peça 8), com os documentos de ocupação apresentados (5,90 ha – cessões de direitos; fls. 4/21, peça 8);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- não havia necessidade de a SEAGRI apresentar justificavas. Ao contrário, os esclarecimentos tinham que ser prestados pela interessada;
- não houve acréscimo de lotes ao pedido inicial. Houve a complementação dos documentos que comprovavam a área total de ocupação requerida; e
- a modificação da numeração se deu quando da instituição da Colônia Agrícola do Catetinho, em áreas dos CAUB I, II e III, pela Lei 1.480/97.

e) Ausência de poder do representante legal para o requerimento inicial (parágrafos 144 a 153):

96. A Equipe Técnica observa que nas peças 5 a 7, os requerimentos iniciais foram realizados pelo Sr. Gustavo V. Damasceno, que teve seu mandado de representação realizado com data posterior aos atos praticados. A própria Equipe demonstra jurisprudência com entendimento de que esse ato pode ser ratificado, sem prejuízo ao trâmite processual.

97. Ainda, no parágrafo 151, informa que os processos de regularização tramitaram por diversas áreas da SEAGRI, antes de ser identificada a ausência do instrumento de mandato, e apresenta juízo de valor, concluindo que: *“Mais uma vez, restou configurada a falta de atenção na análise dos documentos juntados”*.

98. Ressalta que a primeira análise sobre toda a documentação apresentada somente é realizada após os autos receberem o mapa de caracterização pela equipe de geoprocessamento e de ter sido realizada a fiscalização *in loco* para a comprovação da ocupação efetiva e da existência de atividade rural na ocupação.

99. Apresenta o fluxo adotado pela SEAGRI, com a indicação das folhas em cada processo, conforme as competências definidas no Anexo II da Portaria 25/11-SEAPA.

100. Demonstra que nos processos das empresas Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília, peças 6 e 7, a ausência da procuração foi detectada na primeira análise realizada. No Processo da empresa BSB Agropecuária,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

peça 5, a ação saneadora não foi realizada em primeira análise. No Processo da empresa Sigma Radiodifusão, peça 8, não houve representação.

101. Pelo exposto, discorda da opinião de que restou configurada a falta de atenção na análise dos documentos juntados. Em todos os casos, a questão foi saneada em momento anterior à finalização dos procedimentos.

102. Por fim, cita a conclusão da Equipe Técnica:

“Os atos administrativos devem ser claros, objetivos e transparentes, a fim de permitir o efetivo controle social. Os contratos relacionados na representação do MPJTCDF, em decorrência do descuido na instrução processual, não atenderam a esses requisitos. Poder-se-ia questionar se as falhas apontadas não se revestem de caráter meramente formal e, portanto, passíveis de correção. No entanto, os procedimentos de regularização retratados nos presentes autos possuem vícios insanáveis que afastam a possibilidade de serem relevadas as irregularidades descritas nos parágrafos precedentes”.

103. Novamente, discorda das conclusões, que se valeram de um formalismo absoluto, desprezando as várias informações, conhecimentos e documentação que compõem os autos. Os vícios insanáveis descritos foram todos esclarecidos. Os atos foram realizados dentro dos procedimentos estabelecidos pela praxe administrativa dos processos de regularização das terras públicas rurais. Não há que se falar, portanto, em irregularidades e, menos ainda, em vícios insanáveis.

Apresentação de cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas

104. No exame da documentação apresentada pela empresa Agropecuária Brasília, a Equipe Técnica identificou que houve uma cessão de direitos datada de 18.2.03, que seria anterior à constituição da empresa, que se deu em 15.4.14 (fls. 29/32 e 37/41, peça 7). Por isso, a cessão de direitos seria falsa e não haveria a cadeia sucessória capaz de comprovar a ocupação.

105. Aponta que a Equipe Técnica não se aprofundou na análise, não percebendo que no documento consta o CNPJ 20.547.988/0001-10 fornecido pela Receita Federal, que só existe após a constituição da empresa.

106. Assim, os fatos são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- a) o Sr. Wigberto Tartuce não realizou a transferência dos direitos da ocupação em questão 15.2.03;
- b) a empresa Agropecuária Brasília passou a existir em 15.4.14 (Contrato Social) ou 1.7.14 (CNPJ), podendo ser considerado um ou outro;
- c) a data a se considerar deve ser posterior à 1.7.14, pois consta na referida cessão de direitos o CNPJ da empresa, que seria impossível de se saber antes da referida inscrição junto à Receita Federal;
- d) conclui que qualquer menção à data de 15.2.03 é certamente equivocada. A transmissão ocorreu em data posterior à 1.7.14, portanto, posterior à data em que o interessado adquiriu os direitos ali transmitidos.

107. Assim, afirma que, com absoluta certeza, a transferência aconteceu posteriormente à inscrição no CNPJ, após 1.7.14. Nessa data, o Sr. Wigberto Tartuce já possuía os direitos transmitidos. Conclui, então, que a cadeia sucessória está completa e não há irregularidade, ressalvada a possibilidade de erro material decorrente de digitação.

108. Ainda sobre o tema, informa que foi instaurado o Inquérito Civil Público 08190.108815/15-81 (fls. 222/225 do Processo Administrativo 070-001601/14), que teve seu arquivamento homologado pela Câmara de Coordenação e Revisão Cível, com a conclusão de que as provas carreadas aos autos foram insuficientes para afirmar a caracterização de crime.

109. Dessa forma, acredita ser possível encerrar qualquer discussão sobre a data de criação do documento. Foi elaborado posteriormente ao registro da empresa junto à Receita Federal, ou seja, após 1.7.14; há um erro material quanto à data inscrita no documento; o documento atende aos requisitos de análise utilizados pela SEAGRI, perfazendo integralmente a comprovação da cadeia sucessória; consequentemente, alcança a comprovação do lapso temporal exigido pelos normativos de regência.

110. Ressalta que o mesmo fato ocorreu com as empresas Sigma Agropecuária e BSB Agropecuária. Com os mesmos argumentos, fica



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

comprovada a cadeia dominial de ambas, sem qualquer irregularidade na comprovação do lapso temporal.

111. Destaca também o reconhecimento de firmas nos documentos de transmissão de direitos sobre dois aspectos: o lapso temporal entre a assinatura e o respectivo reconhecimento de firma; e o fato do reconhecimento ter sido realizado fora do DF.

112. Quanto ao primeiro, lembra que é uma questão de ordem pessoal dos interessados no negócio particular. Em nada influenciam na análise, pois são documentos finais na cadeia sucessória e a comprovação quanto ao lapso temporal se deu nos documentos que geraram convencimento quanto à sua existência.

113. Quanto ao segundo, é provável que se deva ao fato da vedação imposta pela Corregedoria-Geral de Justiça do DF. Enquanto perdurou o emaranhado de irregularidades sobre a ocupação das terras públicas rurais no DF, os cartórios estiveram impedidos de reconhecer firmas em documentos particulares que transferiam direitos e benfeitorias nessas áreas. Isso também não impede a instrução processual para apurar a própria ocupação fática.

114. Aponta que a opinião emitida pela Equipe Técnica nos parágrafos 181 e 182, abaixo transcritos, se reveste de um silogismo:

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

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

115. Conforme explicado, a cessão de direitos somente pode existir após a respectiva inscrição junto ao CNPJ. Não há que se falar em cessões de direitos produzidas anteriormente à criação das empresas, consequentemente, a cadeia sucessória se perfez em todos os casos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

116. Defende não haver que se falar em novo processo de regularização, pois os atuais foram obedientes às normas e praxes administrativas. A negligência observada nos procedimentos, como opina a Equipe Técnica, não existe no mundo dos fatos.

Ausência de licenciamento ambiental

117. Nos parágrafos 198 a 217, a Equipe Técnica discorre sobre o Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU e sobre o licenciamento ambiental e o uso de recursos hídricos. Enfatiza que o licenciamento ambiental para a atividade desenvolvida deve ser prévio (conforme Lei 6.938/81) e que o uso de poço tubular em um dos casos requer outorga de direito de uso (Resolução ADASA 350/06).

118. A Equipe Técnica cita dispositivos da Portaria 25/11-SEAPA, que tratam do que deve conter o PU, quanto a esse tema:

- se a atividade exige ou não Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não o ato de outorga, anexando cópia do documento;
- se a atividade exige ou não Licenciamento Ambiental, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não a licença, anexando cópia do documento;

119. A partir daí, conclui no parágrafo 217, que:

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

120. Quanto à licença ambiental, entende a SEAGRI caber a cada órgão, dentro de suas competências institucionais, promover a fiscalização, controle e viabilizar a regularização de cada situação. Ao regularizar-se uma ocupação, o Estado passa a ter um maior controle sobre os parcelamentos irregulares, dá segurança jurídica àquele que quer dar a destinação correta



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

à terra rural, começa a arrecadar sobre o uso dessa área e, a partir dessa regularização, exige-se a legalização das demais irregularidades.

121. Frisa não estar fazendo apologia à manutenção de irregularidades ou que a regularização ambiental/hídrica não seja importante. Dentro do contexto de uma situação desordenada, podem e devem ser regularizadas como consequência da primeira ou em continuidade à primeira, para dar cumprimento ao PU.

122. Indaga como o interessado poderia obter as citadas licenças, se o ocupante não tem documentos válidos que o qualifiquem como possuidor, dono, proprietário, posseiro, etc. Assim, barrar a regularização da ocupação por descumprimento dos licenciamentos corresponderia à paralisação do processo de regularização em curso. Isso provocaria um agravamento da situação dos parcelamentos irregulares.

123. Cita a Resolução 234/14-TERRACAP, que sucedeu a 233/14, na época das concessões, que traz o seguinte texto:

“Art. 5º A ocupação do imóvel rural e o desenvolvimento de atividade rural deverão obedecer à legislação de uso do solo em vigor, o PDOT e as normas ambientais.
Parágrafo Único. O licenciamento ambiental necessário à prática das atividades rurais previstas no Plano de Utilização será de inteira responsabilidade do concessionário.

Art. 49. As escrituras de concessão de direito real de uso ou de direito real de uso com opção de compra de imóvel rural conterão, necessariamente, cláusula que obrigue o concessionário a obter as devidas licenças ambientais e cumprir as exigências nelas contidas, sob pena de rescisão contratual e ressarcimento integral no caso de degradação do imóvel.

Art. 53. O contrato de concessão de uso (...) de imóvel rural deverão conter, (...), todas as obrigações dos concessionários, em especial as de:

(...)

VI - Atender as prescrições da legislação ambiental, em especial quanto à exigência de prévio licenciamento ambiental, bem como cumprimento das exigências e disposições dos órgãos ambientais;

124. Informa que o contrato de concessão traz em sua cláusula terceira, os parágrafos quarto, quinto e sexto, com os seguintes textos:

“Parágrafo quarto: O licenciamento administrativo, ambiental e/ou outorga de recursos hídricos, exigidos para desenvolver as atividades previstas do Plano de Utilização serão de inteira responsabilidade do(a) CONCESSIONÁRIO(A).

Parágrafo quinto: O(A) CONCESSIONÁRIO(A) se obriga a apresentar à SEAGRI-DF e a CONCEDENTE no prazo de até 05 (cinco) anos, a contar da data de assinatura do presente contrato, prova da regularização de obras ou atividades já iniciadas que dependam de licenciamento ambiental e/ou outorga de recursos hídricos, sob pena de rescisão deste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Parágrafo sexto: O prazo estipulado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado na hipótese de impossibilidade de apresentação dos referidos documentos, em razão de atraso nos procedimentos administrativos, desde que o(a) CONCESSIONÁRIO(A) comprove ter requerido, junto aos órgãos competentes, a emissão das respectivas licenças e/ou outorgas no prazo de até 01 (um) ano a contar da data da assinatura do presente contrato.”

125. Ainda, na cláusula oitava, inciso XI, do contrato, consta a rescisão por descumprimento à legislação ambiental, situação a ser imposta, se por ventura a empresa não realizar a regularização da sua situação ambiental no tempo aprazado.

126. Conclui que a Administração Pública optou por regularizar com prioridade a ocupação, fazendo constar no PU a necessidade das licenças ambientais e de outorga dos recursos hídricos para controle, permitindo ao concessionário regularizar as questões ambientais e de recursos hídricos em até 5 anos, a contar da assinatura do contrato.

127. Dessa forma, afirmar que os contratos firmados “são nulos por não terem sido respeitados os ditames da legislação de regência” não é acertado. No que se refere ao processo de regularização em curso, se for adotada como regra a visão da necessidade de atender a TODAS as normas de uma só vez, paralisar-se-ia o processo em curso, maculando os mais de 700 contratos firmados à luz da legislação e da praxe administrativa aqui descrita.

Inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF

128. Nos parágrafos 156 a 166, a Equipe Técnica destaca os arts. 346, I e V, e 349, da LODF, que visam assegurar o cumprimento da função social da propriedade; fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social; e o dever do GDF intervir no regime de utilização da terra para estabelecer a racionalização econômica da malha fundiária ou para prevenir/corrigir o uso antissocial da propriedade.

129. É citado ainda o art. 186 da CF que relaciona os itens a serem cumpridos para atenderem à função social da propriedade rural. Destaca



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

também as seguintes anotações dos Laudos de Vistoria: “os requerentes não residem na área” e “não havia ninguém na área no momento da vistoria”. Conclui que não se conseguiu “relacionar as concessões realizadas com as finalidades descritas no art. 346 da LODF” e opina que há “fortes dúvidas de que aquelas propriedades, de fato, cumpram sua função social”.

130. Por fim, discorre sobre a atividade de radiodifusão não ser condizente com o fim social a ser dado às propriedades rurais.

131. Expõe a SEAGRI que a Equipe Técnica apresenta apenas suposições e impressões pessoais, sem prova concreta sobre o não cumprimento dos preceitos apresentados.

132. Comenta sobre as finalidades destacadas pela Equipe Técnica (incisos I e V do art. 346 da LODF).

133. Em relação ao cumprimento da função social da propriedade (inciso I), essa foi devidamente aferida. De acordo com o identificado nas vistorias e o apresentado nos PUs, não há informações que desqualifiquem ou descaracterizem: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores em função da exploração existente.

134. Em relação ao inciso V, a valorização do trabalho como instrumento de promoção social é obtida ao se garantir renda àquele que trabalha na terra, seja como proprietário ou como empregado. Em que pese o concessionário ser pessoa jurídica, a mão de obra utilizada para o cultivo da terra pode ser compreendida como de valorização social.

135. Por fim, quanto à atividade de radiodifusão, destaca o art. 81 do PDOT que define que *“O desenvolvimento de atividades na Macrozona Rural deverá contribuir para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais voltada para o desenvolvimento de atividades primárias, **não excluídas** atividades dos setores secundário e terciário”*. Conclui que a empresa obteve a condição de legítima ocupante pela atividade rural desenvolvida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

A atividade de radiodifusão em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais.

Existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis

136. Ressalta que todas as dúvidas suscitadas quanto à posse dos imóveis já foram tratadas nos tópicos anteriores. Do conjunto probatório apresentado, tem-se a convicção de que todas as ocupações atenderam a comprovação do lapso temporal pela sucessão da detenção da área, remontando a momento anterior a agosto de 2004.

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

137. Explica que, juridicamente, a afirmativa de que não consta no objeto social da empresa Sigma Radiodifusão atividades primárias compatíveis está correta. Na prática, isso não foi suscitado como impedimento à realização da atividade, que, de fato, estava sendo desenvolvida.

138. Em função das observações do TCDF, a SEAGRI passou a aferir essa condição no Estatuto Social de toda pessoa jurídica postulante de regularização de ocupação de terra pública rural.

139. Entende que essa condição é passível de saneamento com a alteração do contrato social perante a Junta Comercial do DF, incluindo a atividade primária desenvolvida. Visto que os efeitos do contrato estão suspensos por decisão da TERRACAP, as medidas saneadoras poderão ser adotadas em função da decisão deste Tribunal.

140. Quanto ao atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, a devida análise já foi apresentada.

Ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos

141. O tema já foi abordado e, de acordo com os contratos firmados, o prazo para se obter essas regularizações se encontra em curso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Indícios de prática dos ilícitos penais descritos nos arts. 299 e 304 do Código Penal Brasileiro (Falsidade Ideológica e Uso de Documento Falso)

142. Conforme já registrado, o fato foi apreciado pelo MPDFT e arquivado, ante à convicção da inexistência de fato típico.

Considerações Finais

143. Ressalta que os servidores da SEAGRI, em sua maioria efetivos, possuem experiência na condução dos processos relativos à regularização de terra públicas rurais. Conscientes das responsabilidades e da complexidade do assunto, demonstram a preocupação de dar continuidade aos diversos trabalhos desenvolvidos. Afirma que a maior parte dos cargos de direção e assessoramento são ocupados por servidores concursados, o que possibilita um crescente aperfeiçoamento dos procedimentos.

144. Frisa que as ações internas visam a melhoria dos processos quanto à regularização. São adequados os procedimentos junto a outros órgãos e entidades envolvidos, em especial com a TERRACAP, assim como a divulgação, publicidade e transparência dos atos e contratos, em que pese as dificuldades enfrentadas.

145. Todos os esforços para a regularização das ocupações rurais têm sido feitos. Defende que os procedimentos adotados nos processos de que trata esta apuração, assim como em todos os demais, estão em estrita consonância com os preceitos legais que regem o tema.

146. Por fim, cabe destacar que houve também manifestação por parte da Subsecretaria de Regularização Fundiária, por intermédio do Subsecretário, Nilton Gonçalves Guimarães, que, inicialmente, faz considerações sobre sua nomeação em 2018 e os problemas enfrentados, inclusive de sobrecarga de trabalho, de forma que pede que seja relevado o atraso na apresentação dos esclarecimentos. Acredita que o atraso da resposta não tenha representado prejuízo à instrução, haja vista as sequenciais dilatações de prazos concedidas aos responsáveis citados na Matriz de Responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

147. Após, trata dos processos de regularização destes autos. Registra que tomaram corpo por força de requerimento apresentado à SEAGRI, em 2014, nos termos da legislação de regência (Lei Federal 12.024/09, Lei Distrital 2.689/01, Decreto Distrital 34.931/2013 e Portaria 25/11-SEAPA). Tramitaram na Pasta e receberam manifestações favoráveis do COREG, sendo atestadas as legitimidades das ocupações das glebas e seguindo para apreciação pela TERRACAP. Naquela empresa, sem ressalvas de ordem instrutiva, os pleitos tramitaram nas instâncias devidas e, por autorização da Diretoria Colegiada, foram celebrados os correspondentes Contratos de Concessão de Uso Oneroso.

148. Em razão de matéria jornalística publicada pelo Correio Braziliense, de 5.5.15, apontando possíveis irregularidades na instrução desses processos, aconteceu a intervenção deste Tribunal.

149. A SEAGRI, por sua vez, instituiu Grupo de Trabalho para analisar a regularidade dos procedimentos perante a própria Secretaria. O GT, recomendou, em 5.6.15, que a declaração da legitimidade da ocupação fosse suspensa ou revogada até a tomada de decisão final por parte da própria Secretaria. Em 24.6.15, o então titular da SEAGRI, José Guilherme Leal, decidiu, pela: (1) anulação do CLO em relação às empresas Agropecuária Brasília, Sigma Agropecuária e BSB Agropecuária; (2) notificação das empresas interessadas para apresentação de defesa; (3) realização de vistoria nas respectivas glebas; e (4) reavaliação do Processo 070.000.599/14, que embasou o contrato de concessão de uso da empresa Sigma Radiodifusão.

150. As empresas apresentaram recursos. Nesse campo, foi ponderada a existência de erro material no documento alusivo à cessão de direitos que lastreou o processamento do pedido de regularização de cada ocupação, tendo as recorrentes, apresentado, subsidiariamente, pleito de instrução de novo pedido de regularização.

151. O então Subsecretário de Regularização Fundiária, Wilder da Silva Santos, arguindo intempestividade, negou seguimento aos recursos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

mantendo a anulação dos CLOs e decidindo, também, pelas mesmas razões, pelo indeferimento dos processos de regularização.

152. Por recomendação da AJL da SEAGRI, a matéria foi levada ao conhecimento do COREG em 15.12.15, que não apresentou qualquer oposição quanto à decisão. Na sequência, por voto do novo Subsecretário de Regularização Fundiária, Dilson Resende de Almeida, na condição de Presidente Substituto do Colegiado, a matéria retornou ao COREG em 26.6.17, que decidiu pela rescisão dos Contratos de Concessão de Uso Oneroso celebrados com as mencionadas empresas, conforme Ata publicada no DODF de 30.8.17.

153. A TERRACAP, por sua vez, determinou a suspensão dos efeitos dos contratos de concessão de uso dos imóveis apontados na respectiva instrução, nos autos do Processo 111.001.223/15. Diferentemente do posicionamento adotado pela SEAGRI, a Decisão pela suspensão dos efeitos do contrato ficou vinculada a ulterior decisão plenária deste Tribunal.

154. Compulsando o Processo Administrativo 111.001.223/15-TERRACAP, verificou que foram acostadas manifestações feitas pelas empresas Sigma Agropecuária, BSB Agropecuária e Agropecuária Brasília, postulando devolução do prazo para apresentação de defesa; ou, alternativamente, o sobrestamento do processo enquanto se aguarda reinstrução na SEAGRI e no TCDF.

155. Nos processos da SEAGRI foram apresentados recursos administrativos, em 11.7.17, com pedidos de efeito suspensivo, dirigidos ao relator da matéria perante o COREG, que ainda padecem de apreciação.

156. Nos mencionados recursos, a recorrente reporta à anulação do CLO e à própria Decisão do COREG, no sentido da rescisão contratual. Alega falta de oportunização de defesa e contraditório. Além disso, entra no cerne da motivação dos referidos atos, qual seja a ocorrência de fraude documental para sustentar o cumprimento dos condicionantes para habilitação do requerente à celebração do Contrato de Concessão de Uso Oneroso estabelecidos pela legislação de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

157. Em suas razões, alega puro erro material na elaboração do documento, fato, inclusive, eximido de tipificação por parte do Ministério Público no corpo do Inquérito Civil Público 08190.1088115/15-81, cuja instrução foi arquivada.

158. Assim, em sede dos pedidos pendentes de deliberação, postularam as empresas recorrentes que seja:

- a) conferido efeito suspensivo ao recurso, submetendo-o à autoridade superior;
- b) anulada a decisão que determinou a rescisão contratual;
- c) deferido o direito de saneamento de eventuais documentos sob alegação de suposta fraude;
- d) revista a decisão de alegação de fraude e/ou insuficiência documental para emissão do CLO e concessão de uso da terra pública.

159. Considera as contextualizações lançadas, que demonstram a complexidade da matéria e a manifestação do Diretor de Regularização Fundiária da Secretaria, que traz à baila o intuito de ajustar a interpretação dos comandos legais às praxes administrativas que suportam as instruções.

160. Na referida manifestação, o mencionado dirigente setorial, à luz da sua vivência, com justificada propriedade, defende o acerto da instrução processual, situação que direciona ao entendimento, s.m.j., de que a apreciação do assunto no âmbito desta Secretaria merece aguardar a Decisão terminativa deste Tribunal. Posicionamento, inclusive, adotado pela TERRACAP, que decidiu por suspender os efeitos do contrato de concessão de uso das glebas até ulterior decisão desta Corte.

161. Registra, também que, com o propósito de obter melhores dados para fortalecer a tomada de decisão por parte do COREG, no momento oportuno, determinará a realização de vistoria nas quatro glebas, a fim de aferir a efetividade do desenvolvimento atual de atividades rurais.

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

162. As determinações direcionadas à SEAGRI e à TERRACAP exigiram providências para anulação dos CLOs 228, 272, 273 e 296/14 e dos Contratos de Concessão de Uso 326, 327, 328 e 344/14. Embora as jurisdicionadas não tenham cumprido a determinação do Tribunal, como deveriam, observamos que a manifestação da SEAGRI foi a sua primeira nos autos³ e dada a complexidade do tema, consideramos pertinente analisá-la pontualmente.

163. A análise será feita separadamente, conforme os itens da Decisão 1.636/18, com redação ajustada pela Decisão 3.880/19, que dividiram as providências em dois tópicos, um relativo às empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília; outro, relativo à empresa Sigma Radiodifusão:

- Certificados de Legítimos Ocupantes – CLOs 273/14, 272/14 e 296/14 e os Contratos de Concessão de Uso 326/14, 328/14 e 344/14, relativos às empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília;
- CLO 228/14 e o Contrato de Concessão de Uso 327/14, atinentes à empresa Sigma Radiodifusão.

164. Esclarecemos, ainda, que, em função da divergência de argumentos apresentados por alguns dos justificantes dos presentes autos em relação à manifestação da SEAGRI, notadamente nas questões do licenciamento ambiental/outorga do uso de recursos hídricos e no cumprimento da finalidade social da propriedade, ambas informações serão aqui abordadas, para análise do tema.

165. Antes de adentrarmos na análise dos argumentos apresentados, cabe uma ressalva a respeito da posição apresentada pela SEAGRI por intermédio do Sr. Marcelo Pereira Tassinari, Diretor de Regularização Fundiária Rural, que, inclusive, é um dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização pelas irregularidades detectadas.

³ Consta dos autos o Ofício 933-GAB/SEAGRI-DF (peça 49), mediante o qual a Secretaria de Agricultura apenas encaminhou cópias dos processos solicitados, por meio do Ofício 166/15-SEACOMP-DS (peça 48), sem adentrar no mérito da discussão travada nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

166. A Secretaria defende que uma visão sistêmica do procedimento de regularização de imóveis rurais deve se sobrepor às exigências legais. Trata todas as falhas detectadas como meros erros formais e materiais, que não teriam importância, face ao objetivo maior que é a regularização de áreas rurais.

167. Segundo a posição da SEAGRI, caberia ao gestor o poder discricionário de decidir se é mais importante a regularização de determinada área; ou sua não autorização, em função de algum critério não satisfeito, considerado de pequena importância pelo agente público.

168. Entendemos não existir tal poder discricionário na análise das questões que envolvem a regularização de terras rurais. Ainda mais em um cenário de constante grilagem de terras, como o do DF, reconhecido, inclusive, pelo próprio agente. A Administração Pública rege-se pelo princípio da legalidade estrita, de forma que está vinculada aos comandos legais, não cabendo julgar o que é relevante ou não, de forma a poder ignorar determinados itens da legislação de regência. Além disso, a regularização de terras rurais é possível pela via da licitação, a exemplo de iniciativas já adotadas pela TERRACAP nessa seara⁴, caso seus eventuais atuais ocupantes não cumpram os requisitos exigidos pela legislação de regência para a regularização.

169. Ainda, em pelo menos uma das questões a serem discutidas, a Secretaria apresenta argumentos que não são corroborados nem mesmos pelas empresas interessadas. Ao contrário, em todas as manifestações constantes dos autos, o representante legal das requerentes contradiz o alegado pela Pasta, notadamente quanto à data da cessão de direitos das áreas discutidas pelas empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília.

170. Assim, a manifestação da SEAGRI no Processo, ao menos na questão citada acima, aparenta uma defesa dos interesses dos requerentes,

⁴ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/04/terracap-prepara-licitacao-para-regularizar-areas-rurais/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

pois não é apresentado qualquer documento para apoiar a versão apresentada.

171. Quanto à manifestação da TERRACAP, cabe destacar que se limitou a informar que suspendeu os efeitos dos quatro contratos e que está aguardando a definição da SEAGRI quanto à validade dos CLOs, para então tomar as devidas providências.

BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília

172. Quanto a essas empresas, foram apresentados cinco vícios/irregularidades, que serão abordados um a um.

1) Imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida

173. Apontou esta Unidade Técnica uma grande disparidade entre os tamanhos das áreas iniciais requeridas e os constantes dos contratos.

174. Ressaltou que ocorreram ainda mudanças de nomes e números das chácaras, bem como da quantidade de chácaras que tiveram a regularização aprovada.

175. Da mesma forma, o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/15, com o objetivo de analisar a regularidade dos presentes contratos, destacou o problema, nos seguintes termos (fl. 32, peça 38):

“No que se refere a essa análise de Cessões, ..., nem sempre é possível localizar efetivamente qual seria a área afeta às transmissões, ao passo que em alguns casos as chácaras sofrem alterações sucessivas no número como no caso de migração de CAUB-Catetinho. Não sendo possível aferir, por conseguinte, efetivamente qual seria a chacara objeto da regularização. Muito embora a Plano de Utilização - PU disponha de forma expressa que se trata de uma chacara específica, as Cessões trazem diversas outras no seu objeto”.

176. Ao final, sugeriu o GT, para casos futuros, que a área de geoprocessamento da Secretaria elabore um parecer identificando a área a ser regularizada.

177. Finalizando, esta Unidade Técnica concluiu, de forma parecida ao GT, nos seguintes termos: *“Entretanto, nos ajustes aqui examinados as incongruências relacionadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto as áreas efetivamente regularizadas”*.

178. A SEAGRI discordou do posicionamento exposto e explica que se deve considerar a poligonal efetivamente requerida, que é resultante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértices, conforme Portaria 25/11-SEAPA, e não o tamanho informado no documento de cessão de direitos inicialmente apresentado.

179. Em todos os processos, a primeira ação é o encaminhamento à Diretoria de Geoprocessamento e Topografia, para a juntada de mapas e informações, que são a base para a análise dos demais documentos apresentados.

180. Assim, a SEAGRI, alegou adotar a informação apresentada pela DGT, onde constam que os valores requeridos são os mesmos constantes dos contratos, com mínima variação em função de arredondamentos ou por ajustes realizados, em decorrência da imprecisão dos aparelhos utilizados para marcação dos pontos geodésicos. Não havendo que se falar em imprecisão acerca da dimensão da área regularizada.

181. Enquanto esta Unidade Técnica considerou como área requerida o valor apresentado nos documentos de cessão de direitos juntados aos requerimentos iniciais, a SEAGRI adota a informação da DGT.

182. Quanto aos problemas de endereçamento, explica que é impreciso para a regularização, pois não oferece a amplitude da ocupação. O endereço único que se adota nos processos de regularização das áreas públicas rurais é aquele fornecido pelas coordenadas geodésicas, que dão uma precisão quase perfeita, tanto da real localização dessa ocupação, como também de sua amplitude territorial. Não se dá uma maior significância aos endereços apresentados, e sim à poligonal apresentada.

183. Ressalta que nos contratos, a delimitação do imóvel se dá por meio de um memorial descritivo. Essa é a informação relevante, servindo a denominação do endereçamento apenas como referencial para terceiros.

184. Assim, o endereçamento constante dos contratos serve apenas como referência, não tendo significância em relação à área regularizada. Pode constar como referência um número de chácara ou lote como também um nome genérico (p.ex., "Fazenda Santa Bárbara").

185. Confrontando os argumentos apresentados, assistiria razão à SEAGRI não fosse a carência de informações e mapas juntados pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Diretoria de Geoprocessamento e Topografia, no início de cada processo, que permitam aferir “efetivamente qual seria a chácara objeto da regularização”, conforme apontou o próprio Grupo de Trabalho designado pela Pasta. Citado Grupo, inclusive, apresentou sugestão para corrigir a falha, no sentido de que a área de geoprocessamento da Secretaria elabore um parecer identificando a área a ser regularizada, de forma a trazer segurança jurídica às análises e permitir a verificação efetiva de qual é a área afeta às transmissões e a área objeto das regularizações (fl. 32, peça 38).

186. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da SEAGRI quanto a este item.

2 e 3) Ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização e Apresentação de cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas

187. O Decreto Distrital 34.931/13, que regulamentou a Lei 12.024/09, define os parâmetros necessários para que o interessado seja certificado como legítimo ocupante. O primeiro deles diz respeito ao lapso temporal a ser comprovado pelo ocupante:

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

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

188. Esta Unidade Técnica apontou uma série de problemas quanto a essas questões. O principal deles seria 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, caracterizando um vício insanável no processo de regularização.

189. Nos três processos, há documentos relativos à transferência da cessão de direitos às empresas datados de 2003, sendo que o início de suas atividades ocorreu apenas em 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

190. Entendimento idêntico foi expresso pelo NUREC, mediante Informação 18/18 (peça 280), ao analisar Pedido de Reexame das empresas, que assim se manifestou:

“12. Em relação às demais empresas, considerando que não houve a comprovação do lapso temporal, as recorrentes argumentam sobre a possível existência das empresas antes da inscrição no CNPJ, da seguinte forma: *“quanto ao fato de terem apresentado comprovantes de inscrição no CNPJ, datados de 01.07.2014, referente à empresa Agropecuária Brasília e, 06.05.2014, referente à empresa BSB Agropecuária, é importante lembrar que a constituição de sociedades independe de inscrição no CNPJ”*. Todavia, a inscrição no Registro Público antes do início das atividades empresariais é obrigatória (art. 967, CC), e a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado começa apenas com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro (art. 45, CC). Causa espécie, portanto, o fato de a cessão de direito ser de 18/02/2003 e a inscrição no CNPJ da empresa Agropecuária Brasília Ltda. ter ocorrido apenas em 15/04/2014, quase onze anos depois”.

191. Por fim, o Grupo de Trabalho citado também se manifestou sobre a questão nos seguintes termos (fl. 34, peça 38):

“...Todavia, ao final da cadeia sucessória verificou-se a confecção de um documento a uma Pessoa Jurídica inexistente à data da feitura do tal documento o que nos leva a concluir que o processo de regularização a partir deste ponto encontram-se eivado de vício insanável o que enseja a nulidade dos atos posteriormente praticados”.

192. Outro ponto relevante foi a não constatação nos autos de que o Sr. Wigberto Tartuce, cedente das áreas, fosse o detentor dos direitos de posse em 2003. Esse fato foi detectado tanto por esta Unidade Técnica quanto pelo NUREC, conforme excerto da peça 280:

“13. Para agravar a situação, 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. Fatos semelhantes ocorreram em relação às empresas Sigma Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., conforme se pode verificar nos §§ 169 a 176 da Informação 191/2015-Diacomp1”.

193. A manifestação feita pelo representante da SEAGRI aponta que a Unidade Técnica não se aprofundou na análise, de forma que não foi capaz de perceber os fatos, que são os seguintes:

- a) o Sr. Wigberto Tartuce não realizou a transferência dos direitos da ocupação em questão 15.2.03;
- b) as empresas passaram a existir em 2014. A data a se considerar para a cessão de direitos deve ser posterior à constituição das empresas, pois consta nas referidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

transações o respectivo CNPJ. Seria impossível saber o CNPJ antes da referida inscrição junto à Receita Federal;

c) qualquer menção à 2003 é certamente equivocada. A transmissão ocorreu em 2014.

194. Assim, afirma que, com absoluta certeza, a transferência aconteceu posteriormente à inscrição no CNPJ. Nessa época, o Sr. Wigberto Tartuce já possuía os direitos transmitidos. Concluiu, então, que a cadeia sucessória está completa e não há irregularidade, ressalvada a possibilidade de erro material decorrente de problemas de digitação.

195. Não foi feito qualquer comentário acerca do segundo ponto levantado, qual seja, o de que não foi possível constatar, nos autos, que o Sr. Wigberto Tartuce, cedente das áreas, fosse o detentor dos direitos de posse em 2003.

196. Analisando-se as informações disponíveis, reiteramos as conclusões anteriormente expostas por esta Unidade Técnica. O argumento apresentado pela SEAGRI, de que, na verdade, as transmissões ocorreram somente em 2014, não tem qualquer credibilidade, pois não está amparado em nenhum fato ou documento.

197. Chama a atenção, inclusive, a forma enfática como o Diretor de Regularização Fundiária Rural afirma que as datas, nos três casos, estipuladas como sendo de 2003, estariam erradas em função de mero erro de digitação e que, com certeza, ocorreram em 2014.

198. Ocorre que se ocorreram em 2014, o requisito de 5 anos de agricultura ou pecuária efetiva até 2009 exigido pelo art. 18 da Lei 12.024/09 não pode ser atendido. Tanto que nem os próprios interessados defenderam tal tese. No Pedido Reexame apresentado (peça 213), o representante legal das empresas não nega que as transferências ocorreram em 2003. Sua argumentação para a validade dos documentos é outra, qual seja, a de que é possível a existência das empresas antes da inscrição do CNPJ, tese que foi repelida pelo NUREC e corroborada pelo Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

199. Além disso, nos termos do Decreto 34.931/13, então vigente⁵, com redação dada pelo Decreto 36.186/14, é considerado documento hábil para comprovação do tempo de ocupação o original de documentos particulares, autenticados por cartório ou autoridade pública no exercício de sua função, **devendo ser considerada a data da chancela da autenticação** (art. 8º-B, § 2º, III)⁶. Disposição esta que se harmoniza com o atual Código de Processo Civil (art. 409, parágrafo único).⁷

200. Dessa forma, reiteramos as conclusões anteriormente expostas por esta Unidade Técnica ao se posicionar pela anulação dos CLOs 273/14, 272/14 e 296/14 e dos respectivos Contratos de Concessão de Uso 326/14, 328/14 e 344/14, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos, em especial, o art. 18 da Lei 12.024/09 e o Decreto Distrital 34.931/13. Assim, não merecem prosperar as alegações da SEGRI quanto a este item.

4) Ausência de licenciamento ambiental

201. Destacou esta Unidade Técnica que o art. 7º do Decreto 34.931/13 prevê que o Plano de Utilização será elaborado pelo ocupante e **deverá observar a legislação ambiental** e a função social da propriedade rural.

202. Verificou que todas as empresas apresentaram o aludido PU e, em todos, havia a ressalva de que as proponentes não possuíam o licenciamento ambiental. Ressaltou que a atividade agropecuária

5 Revogado pelo Decreto 38.125/17.

6 Decreto 36.186/14:

“Art. 8º-B. A comprovação do tempo de contrato ou ocupação será aferida em processo administrativo de avaliação, instruído pelo proprietário do imóvel público rural.

§ 2º Serão considerados documentos hábeis para comprovação do tempo de ocupação: (...)

III - o original de documentos particulares, autenticados por cartório ou autoridade pública no exercício de sua função, devendo ser considerada a data da chancela de autenticação”.

7 “Art. 409. (...).

Parágrafo único. Em relação a terceiros, considerar-se-á datado o documento particular: (...)

IV - da sua apresentação em repartição pública ou em juízo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

desenvolvida e as atividades propostas estão sujeitas ao licenciamento ambiental previsto na Lei 6.938/81⁸ e na Resolução 237/97–CONAMA, que deve ser prévio.

203. Quanto a este tema, reproduziremos não só a posição institucional da SEAGRI, como também a apresentada pelos justificantes representantes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 26/11 (peça 198)⁹, por conterem argumentos diversos.

204. Para a SEAGRI, cabe a cada órgão, dentro de suas competências institucionais, promover a fiscalização, controle e viabilizar a regularização de cada situação.

205. Ao regularizar-se uma ocupação, o Estado passa a ter controle sobre os parcelamentos irregulares, dá segurança jurídica ao produtor rural, passa a arrecadar sobre o uso da área e, a partir dessa regularização, se pode exigir a legalização das demais irregularidades.

206. Dentro do contexto de uma situação desordenada, o licenciamento ambiental pode e deve ser regularizado, como consequência ou em continuidade à regularização da ocupação.

207. Indaga como o interessado poderia obter as citadas licenças se o ocupante não tem documentos válidos que o qualifiquem como possuidor, dono, proprietário, posseiro, etc.

208. Assim, barrar a regularização da ocupação por descumprimento dos licenciamentos corresponderia à paralisação dos processos em curso, o que provocaria um agravamento da situação dos parcelamentos irregulares.

209. Cita a Resolução 234/14-TERRACAP, que sucedeu a 233/14, na época das concessões, que traz o seguinte texto:

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

9 Fernando Daminelli Araújo Mello, Nelson Marinho de Castro, Edson Garcia Cytrangulo, Luciano Rodrigues Fonseca e Felipe Nobrega de Galiza Filho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Art. 49. As escrituras de concessão de direito real de uso ou de direito real de uso com opção de compra de imóvel rural conterão, necessariamente, cláusula que obrigue o concessionário a obter as devidas licenças ambientais e cumprir as exigências nelas contidas, sob pena de rescisão contratual e ressarcimento integral no caso de degradação do imóvel.

Art. 53. O contrato de concessão de uso (...) de imóvel rural deverão conter, (...), todas as obrigações dos concessionários, em especial as de:

(...)

VI - Atender as prescrições da legislação ambiental, em especial quanto à exigência de prévio licenciamento ambiental, bem como cumprimento das exigências e disposições dos órgãos ambientais.

210. Ainda, informa que o contrato de concessão traz, em sua cláusula terceira, a obrigação de o concessionário apresentar, no prazo de 5 anos, a prova de regularização das atividades que dependam de licenciamento ambiental.

211. Afirma que a Administração Pública optou por regularizar com prioridade a ocupação, fazendo constar no PU a necessidade das licenças ambientais e de outorga dos recursos hídricos, permitindo ao concessionário regularizar as questões ambientais e de recursos hídricos no prazo fixado em contrato.

212. Conclui que, se for adotada como regra a visão da necessidade de atender a TODAS as normas de uma só vez, paralisar-se-ia o processo em curso, maculando os mais de 700 contratos firmados à luz da legislação e da praxe administrativa aqui descrita.

213. Já os justificantes integrantes do Grupo de Trabalho¹⁰, de início, citam os arts. 8º e 10 da Resolução Conama 237/97 (fls. 7/9, peça 198):

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

¹⁰ Srs. Felipe Nobrega de Galiza Filho, Fernando Daminelli Araujo Mello, Nelson Marinho de Castro, Edson Garcia Cytrangulo e Luciano Rodrigues Fonseca.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II- Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

214. Conforme o dispositivo legal, o procedimento de licenciamento ambiental está estruturado em três etapas: Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO.

215. Sustentam não haver na Resolução, nenhum artigo que estabeleça a necessidade de licenciamento para atividades planejadas. Ao contrário, a aprovação do PU, ou de outro documento que comprove a adequação à legislação de uso e ocupação do solo, é condição anterior, necessária à obtenção do licenciamento ambiental.

216. Embora possa parecer, ao definir a Licença Prévia, que o texto legal estaria ensejando a obrigatoriedade de licenciamento para o planejamento das atividades, fica claro que tal assertiva não prospera no caso específico do PU, para fins de regularização fundiária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

217. Deve-se observar o disposto no § 1º do artigo 10, que estabelece que **"...deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ... "**. É exatamente no PU que o produtor indica quais atividades pretende desenvolver na área, para que então se possa verificar sua adequação à legislação de uso e ocupação do solo.

218. Registram que tal situação é análoga quando se trata da outorga do uso dos recursos hídricos (fl. 10, peça 98).

219. Por fim, citam cláusula do Contrato de Concessão de uso firmado pela TERRACAP com os produtores rurais, que estipula o prazo de 5 anos para que o concessionário providencie a licença ambiental. Se o entendimento fosse o de se exigir prévio licenciamento ambiental, tal cláusula seria desnecessária, uma vez que a exigência já teria sido cumprida (fls. 10/11, peças 198).

220. Diante das informações prestadas e dos normativos regulamentares atinentes à matéria, entendemos assistir razão à SEAGRI.

221. Embora a Lei 6.938/81 e a Resolução Conama 237/97 estabeleçam a necessidade de licenciamento ambiental prévio para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, tais normativos pressupõem a regularidade da ocupação para o requerimento.

222. Isso, porque, apesar de uma simples cessão de direitos ser suficiente para comprovação da ocupação do imóvel para fins de requerimento de licenciamento ambiental, ao contrário do que quer fazer crer o Diretor de Regularização Fundiária Rural da SEAGRI, exige-se, adicionalmente, uma certidão da Prefeitura Municipal (no caso do DF, uma certidão da Administração Regional, conforme *checklist* disponível na página do IBRAM/DF¹¹) **"declarando que o local e o tipo do empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo"** (art. 10, § 1º, Resolução 237/97-CONAMA).

¹¹ <http://www.ibram.df.gov.br/formularios-e-check-list/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

223. Cabe destacar ainda a Portaria 25/11-SEAPA, que em seu Anexo III, item 4, Aspectos Ambientais, exige apenas que o requerente, no PU:

- a) informe se a atividade exige ou não Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não o ato de outorga, anexando cópia do documento;
- b) informe se a atividade exige ou não Licenciamento Ambiental, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não a licença, anexando cópia do documento;

224. Não é exigido que o agente público vete o prosseguimento do processo de regularização, na situação de não existirem tais documentos, mas apenas fazer constar essas informações.

225. Além disso, temos a cláusula constante dos termos padrões de contato da TERRACAP que estipulam prazo para a obtenção da licença ambiental, de onde se conclui que sua exigência não é prévia.

226. Diante desse quadro de normativos, consideramos razoável a tese de que não é exigível o licenciamento ambiental prévio para aprovação do PU e obtenção do CLO. Vale ressaltar que os normativos não deixam a questão esquecida, ao contrário, estabelecem prazo para que o concessionário obtenha o referido documento, sob pena de rescisão da concessão.

227. Dessa forma, entendemos que pode ser considerada superada a irregularidade apontada neste item.

5) Inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF

228. Destacou esta Unidade Técnica que o art. 7º do Decreto 34.931/13 prevê que o Plano de Utilização será elaborado pelo ocupante e **deverá observar** a legislação ambiental e **a função social da propriedade rural**.

229. Citou que a Constituição Federal estabelece em seu artigo 186 os requisitos que determinam o cumprimento da função social da propriedade:

- 1) aproveitamento racional e adequado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

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

230. Destacou que nas vistorias realizadas nos imóveis foi feita a ressalva de que os requerentes não residiam na área. Em duas delas, não havia ninguém no local no momento da vistoria. Não conseguiu a Equipe Técnica relacionar as concessões com as finalidades descritas no art. 346 da LODF, havendo fortes dúvidas de que aquelas propriedades, de fato, cumpriam sua função social.

231. Em função do descrito, sugeriu a anulação dos CLOs e Contratos de Concessão, face à inexistência de elementos suficientes que demonstrassem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

232. Também neste tópico, reproduziremos a posição institucional da SEAGRI e a apresentada pelos justificantes representantes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 26/11 (peça 198), em função de terem feito uma análise mais abrangente, com dados objetivos, que não foram mencionados pela Secretaria.

233. Para a SEAGRI, esta Unidade Técnica apresentou apenas suposições e impressões pessoais, sem dados concretos sobre o não cumprimento dos preceitos apresentados.

234. Em relação ao cumprimento da função social da propriedade, atesta que foi aferida. Nas vistorias e nos PUs, não foi identificado nada que desqualificasse ou descaracterizasse o aproveitamento racional e adequado da área; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores em função da exploração existente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

235. Quanto à valorização do trabalho como instrumento de promoção social, afirma que é obtida ao se garantir renda àquele que trabalha na terra, seja como proprietário ou como empregado. Em que pese o concessionário ser pessoa jurídica, a mão de obra utilizada para o cultivo da terra pode ser compreendida como de valorização social.

236. Já os justificantes, inicialmente, citam o disposto no art. 346 da LODF, cerne da questão (fls. 12/13, peça 198):

Art. 346. A política fundiária e do uso do solo rural do Distrito Federal será compatibilizada com as ações da política agrícola, observados os princípios constitucionais pertinentes, e terá por finalidade:

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

237. Quanto ao cumprimento da função social da propriedade, argumentam que esta encontra sua fundamentação na Lei Federal 8.629/93, que apresenta critérios objetivos para a aferição da produtividade de uma área (fls. 13/14, peça 198). Assim dispõe a norma:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

- I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;
- II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;
- III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

- I - as áreas plantadas com produtos vegetais;
- II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;
- III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente,

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes (Vide Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/01)

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

(...)

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

238. Analisam ponto a ponto os itens do artigo 346 da LODF (fls. 14/22, peça 198):

I - assegurar o cumprimento da função social da propriedade

a) aproveitamento racional e adequado:

239. A legislação estabelece que o aproveitamento racional e adequado é alcançado com um Grau de Utilização da Terra-GUT de 80% e um Grau de Eficiência da Exploração - GEE de 100%. O GEE é realizado com base em índices da produtividade das explorações agropecuárias, só passíveis de verificação após a realização efetiva da exploração agropecuária, com a realização da colheita, de forma que não cabe a sua aplicação no momento da análise do PU.

240. Quanto ao GUT, as atividades previstas no PU resultaram nos seguintes GUTs:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- BSB Agropecuária: GUT – 94,37%;
- Sigma Agropecuária: GUT – 100%;
- Agropecuária Brasília: GUT – 94,52%;

b) Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente:

241. Quanto aos aspectos ambientais, há a verificação se existe previsão de área para a implantação futura da Reserva Legal-RL (20%). Verifica-se, ainda, se foram apontadas Áreas de Preservação Permanente-APP, se estão preservadas ou não e, em caso negativo, exige-se que o PU preveja a descontinuação das atividades, com a apresentação do cronograma previsto para desocupação da APP, de forma permitir a fiscalização futura.

242. Informam que, nos casos em questão, os respectivos PUs informam os seguintes dados:

- BSB Agropecuária: a propriedade não apresenta APP, e prevê uma área de 2,42ha para implantação da Reserva Legal, correspondentes a 20% da área total do imóvel;
- Sigma Agropecuária: propriedade não apresenta APP, e prevê uma área de 2,37ha para implantação da Reserva Legal, correspondentes a 20% da área total do imóvel;
- Agropecuária Brasília: a propriedade não apresenta APP, e prevê uma área de 1,49ha para implantação da Reserva Legal, correspondentes a 20% da área total do imóvel;

243. Apontam que os PUs atendem às exigências para aprovação.

II - promover a ocupação ordenada do território em harmonia com as disposições do plano diretor de ordenamento territorial

244. Considerando que todos os imóveis se encontram localizados na Zona Rural de Uso Controlado-ZRUC, a análise consiste em verificar se as atividades previstas no PU são compatíveis com as disposições do PDOT. Verifica-se ainda se o imóvel se encontra em Área de Proteção de Manancial



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

ou Área de Interesse Ambiental, de forma a fazer valer a determinação do art. 64 da LC 803/09 - PDOT, abaixo transcrito:

Art. 64. Sobrepõem-se às zonas objeto do Macrozoneamento as Áreas de Proteção de Manancial e as Áreas de Interesse Ambiental.

Parágrafo Único. As Áreas de Proteção de Manancial e as Áreas de Interesse Ambiental são as porções do território que exigem parâmetros e diretrizes de uso e ocupação do solo diferenciados e preponderantes sobre aqueles das zonas em que se inserem.

245. Em todos os casos os PUs apresentam atividades compatíveis com o PDOT, não havendo óbice à sua aprovação.

III - permitir o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais

246. Item já abordado - Lei federal 8.629/93.

IV - incrementar a produção de alimentos

247. O simples cumprimento da função social da propriedade, que estabelece um patamar mínimo de 80% no GUT, tem como consequência imediata o incremento da produção de alimentos.

V - fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social

248. A exigência do cumprimento da função social da propriedade, com 80 % de GUT, contribui para a fixação do homem ao campo, porém a valorização do trabalho como instrumento de promoção social exige outras ações do Estado que não são objeto dos PUs.

VI - preservar áreas que contenham recursos hídricos para irrigação

249. Ao analisar o cumprimento da função social da propriedade, verifica-se a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, conforme art. 9º, II, da Lei 8.629/93.

VII - promover o aproveitamento da propriedade em todas as suas potencialidades, em consonância com a vocação e capacidade de uso do solo e a proteção ao meio ambiente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

250. Novamente, entendem que a exigência do cumprimento da função social da propriedade, nos termos estabelecidos no art. 9º, da Lei 8.629/93, é suficiente para o atendimento do art. 346, VII, da LODF.

251. Diante das informações prestadas, verificamos que, de acordo com a avaliação do PU pela SEAGRI, as empresas citadas poderiam vir a atender, em momento futuro, a legislação de regência quanto ao cumprimento da função social da propriedade e ao art. 346 da LODF.

252. Porém, a evidência utilizada por esta Unidade Técnica, corroborada pelo Tribunal, para apontar a inexistência de elementos suficientes que demonstrassem essa observância, permanece válida, pois se baseia em fatos registrados nas vistorias realizadas, quais sejam: os requerentes não residiam na área e, em duas delas, não havia ninguém no local no momento da vistoria.

253. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da SEAGRI quanto a este item.

Sigma Radiodifusão

254. Quanto a essa empresa, foram apresentados três vícios/irregularidades, que serão abordados um a um. Concluiu esta Unidade Técnica que deveriam ser anulados o Certificado 228/14 e o Contrato 327/14, considerando os aspectos a seguir:

1) Existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis

255. Em relação à empresa SIGMA Radiodifusão, observou esta Unidade Técnica que, no requerimento inicial e no CLO, o imóvel rural foi denominado genericamente CAUB 01 (Combinado Agrourbano Brasília) Riacho Fundo II. Já no Contrato 327/14, a denominação foi Chácara 25, CAUB I – Riacho Fundo II – Riacho Fundo/DF.

256. Apesar de o documento inicialmente apresentado indicar uma área de 5,9040 ha, a mesma chácara na cessão passou a ser descrita com dimensão de 29,31 ha. Sem qualquer explicação, comprovantes da posse de mais 4 chácaras foram anexados aos autos. Assim, a documentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

relativa à cadeia dominial foi composta por cessões de direito de cinco unidades imobiliárias diferenciadas, cada uma com área individual de 5,90 ha.

257. No parecer jurídico, assinalou-se que o requerimento foi relativo à Chácara 25, sendo incorporadas as chácaras 19, 26, 27 e 28, sem qualquer motivação para a aglutinação realizada. Não foi possível saber também o motivo de os números das chácaras terem sido alterados.

258. O NUREC fez a mesma ressalva quanto à existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis: *“Embora o início das atividades daquela empresa seja anterior à cessão de direitos, alguns fatos destacados nos §§ 129/132 da Informação 191/15 – DIACOMP1 permanecem não esclarecidos”* (fl.8, peça 280).

259. Diante desses fatos, embora reconheça que a constituição da empresa se deu antes da formalização do contrato de cessão de direitos, as dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis permanecem.

260. Ao se pronunciar, a SEAGRI utiliza-se dos mesmos argumentos já discutidos, ao tratar do mesmo tema, para as demais empresas. Explica que, com a análise da poligonal, pode-se verificar o domínio, assim como se há interferência em áreas ambientais, o tamanho da área e sua exata localização.

261. Explica que se deve considerar a poligonal efetivamente requerida, que é resultante da Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértices, conforme Portaria 25/11-SEAPA, e não o tamanho informado no documento de cessão de direitos inicialmente apresentado.

262. Assim, a SEAGRI adota a informação apresentada pela DGT, onde constam que os valores requeridos são os mesmos constantes do contrato.

263. Enquanto esta Unidade Técnica considerou como área requerida o valor apresentado nos documentos de cessão de direitos juntados aos requerimentos iniciais, a SEAGRI adota a informação da DGT. Então se faz a análise documental em confronto com a poligonal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

264. No processo da empresa Sigma Radiodifusão, quando se verificou que a poligonal apresentada continha 29,31 ha e a documentação apresentada para a comprovação da ocupação continha 5,90 ha, foi solicitada à interessada que se pronunciasse e apresentasse documentação comprobatória sobre a diferença de área.

265. A empresa, então, completou a comprovação da ocupação requerida, apresentando as cessões de direito das demais áreas que a compõem.

266. Esclarece que o que se faz é a regularização da OCUPAÇÃO, e não de determinado lote, chácara, fazenda, etc. No caso específico tratado, a ocupação que se requereu continha 29,31 há, corresponde às áreas da “chácara 25” (antiga 43), “chácara 19” (antiga 38), “chácara 26” (antiga 41), “chácara 28” (antiga 37) e “chácara 27” (antiga 29), todas com 5,9040 hectares cada.

267. Na última cessão de direitos da cadeia dominial, a concedente transferiu a ocupação (soma de todas as chácaras com a denominação de apenas uma delas, que totalizava os 29,31 hectares) e não apenas a “chácara 25 (antiga 43)”.

268. Ocorre que as dúvidas em relação aos documentos comprobatórios de posse da empresa Sigma Radiodifusão não se referem à questão do endereçamento, mas sim acerca dos documentos que objetivam comprovar a cadeia dominial, conforme parágrafo da Informação 191/15 (peça 53) reproduzido a seguir:

“180. 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.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

269. Verificamos que os documentos utilizados para comprovação da cadeia dominial, cessões com autenticação por cartório das assinaturas, são classificados como particulares – nos termos do Código de Processo Civil, tanto o vigente à época (Lei 5.869/73) quanto o atual (Lei 13.105/15) –, de forma que, conforme dispõe o Decreto 34.931/13, com redação dada pelo Decreto 36.186/14, e também o CPC (art. 370 do de 1973 e art. 409, parágrafo único, do atual), têm como data considerada para comprovação do tempo de ocupação àquela constante da chancela aposta no respectivo documento pelo cartório:

Decreto 36.186/14

Art. 1º O Decreto nº 34.931, de 6 de dezembro de 2013, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 8º-A, 8º-B e 8º-C:

(...)

“Art. 8º-B. A comprovação do tempo de contrato ou ocupação será aferida em processo administrativo de avaliação, instruído pelo proprietário do imóvel público rural.

§ 2º Serão considerados documentos hábeis para comprovação do tempo de ocupação:

(...)

III - o original de documentos particulares, autenticados por cartório ou autoridade pública no exercício de sua função, devendo ser considerada a data da chancela de autenticação;

(...).”

(grifamos)

270. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da SEAGRI quanto a este item.

2) Fato de as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária, bem como não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF

271. Afirmou esta Unidade Técnica não ser a atividade de radiodifusão exercida pela empresa, condizente com o fim social a ser dado às propriedades rurais. Nos termos do Cadastro Fiscal do DF e do CNPJ, a empresa atua com “atividade de rádio”. Seu objetivo, definido no Contrato Social, é a *“instalação e execução de serviços de radiodifusão sonoro de sons e imagens e de TVA – Televisão por Assinatura, ...”*.

272. Ressaltou que a vistoria realizada pela SEAGRI no imóvel indicou explicitamente que no local era desenvolvida a atividade de transmissão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

rádio. Em nova verificação, foi apontado o funcionamento de um “ferro velho”, ocupando área de aproximadamente 3 hectares.

273. Destacou que o PU apresentado não indicou as atividades de radiodifusão e de “ferro velho” dentre aquelas desenvolvidas atualmente e nem entre as que foram propostas para implementação futura. No entanto, foi relacionada como benfeitoria atual a “sede da rádio” com área de 2.000 m² e não houve qualquer menção à área ocupada pelo “ferro velho”.

274. Entendeu, assim, ser difícil a comprovação do real interesse da empresa em atividades de agropecuária, de forma que estariam afastadas, em um primeiro momento, as finalidades previstas no art. 346 da LODF.

275. Acrescentou que a Resolução 233/14-CONAD/TERRACAP estabelece que a exploração do imóvel rural deverá obedecer ao PU aprovado pela SEAGRI, sendo proibida a utilização do imóvel concedido para finalidade estranha ou diversa da ali constante, sob pena de rescisão contratual e incorporação das benfeitorias ao patrimônio da Companhia (art. 6º, *caput* e § 1º).

276. Assim também se manifestou o NUREC (fl. 13, peça 280): “Embora concordemos com as afirmações das recorrentes quanto ao objeto social da empresa, o fato efetivamente relevante para o deslinde da questão é que a propriedade não estava sendo utilizada para os fins a que se destina, quais sejam, agricultura e pecuária. Embora se tenha constatado a existência de plantio de milho e cultivo de gueroba, atingido por fogo, tal fato não constitui, de modo algum, comprovação do exercício de atividade rural pelo prazo e na forma exigidos na legislação. Ademais, o desenvolvimento de atividade de transmissão de rádio, §§ 161 a 163 da Informação 191/2015, é incompatível com as finalidades previstas no art. 346 a LODF”.

277. Por sua vez, a SEAGRI destaca o art. 81 do PDOT que define o seguinte: *“O desenvolvimento de atividades na Macrozona Rural deverá contribuir para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais voltada para o desenvolvimento de atividades primárias, **não excluídas** atividades dos setores secundário e terciário”*. Conclui que o que fez a empresa obter a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

condição de legítima ocupante foi a atividade rural desenvolvida. A atividade de radiodifusão em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais.

278. Quanto à explicação dos justificantes, temos que os mesmos argumentos utilizados para as demais empresas, se aproveitam aqui.

279. Quanto a não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, esclarecem que a Lei Federal 8.629/93, ao regulamentar os critérios para a verificação do cumprimento da função social da propriedade rural, estabelece, em seu art. 60, § 1º, a exigência de que o GUT alcance o patamar de 80%. No caso em questão, a empresa tem um GUT de 98.76%.

280. Explicam que restam 20%, da área aproveitável que poderão ser destinadas a outros usos, sem que fique comprometido o cumprimento da função social da propriedade.

281. Assim, defendem que não há impedimentos para que conste no PU a previsão da exploração de outras atividades, não relacionadas à exploração agropecuária. Inclusive existe previsão legal para o desenvolvimento de tais atividades no ordenamento territorial do DF, LC Distrital 803/09-PDOT, arts. 81 e 87, abaixo transcritos:

Art. 81. O desenvolvimento de atividades na Macrozona Rural deverá contribuir para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais voltada para o desenvolvimento de atividades primárias, **não excluídas** atividades dos setores secundário e **terciário**. (grifo nosso)

§ 1º Nesta macrozona, deve ser observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental das sub-bacias e microbacias hidrográficas no desenvolvimento das atividades, e deve ser promovida a regularização da ocupação das terras públicas rurais do Distrito Federal.

Art. 87. A Zona Rural de Uso Controlado é composta, predominantemente, por áreas de atividades agropastoris, de subsistência e comerciais, sujeitas às restrições e condicionantes impostos pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados à captação de água para abastecimento público.

282. Ocorre que o fato de a Sigma Radiodifusão desenvolver atividades estranhas à agropecuária, não impediria, em momento futuro, o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, considerando as vistorias realizadas pela SEAGRI, temos que a atividade de radiodifusão não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

impede, mas não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF e do art. 18 da Lei 12.024/09.

283. Embora atividades dos setores secundário e terciário possam ser previstas no Plano de Utilização, sem que impeçam o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, não houve a indicação de que atividades de transmissão de rádio ou ferro velho seriam desenvolvidas no local. Além disso, tais atividades não contribuem no atingimento de tais finalidades, apenas não impedem que isso aconteça. Ademais, a Resolução 233/14-CONAD/TERRACAP, é categórica ao estabelecer que:

Art. 6º - A exploração do imóvel rural objeto desta Resolução obedecerá ao Plano de utilização (Pu) aprovado pela SEAGRI, com adequação à realidade da área e à função social, com total obediência às diretrizes da política fundiária e agrícola do Distrito Federal.

§ 1º - É proibida a utilização do imóvel concedido para finalidade estranha ou diversa da constante do Plano de utilização e do respectivo contrato ou escritura de concessão sob pena de rescisão contratual e incorporação das benfeitorias ao patrimônio da TERRACAP, sem que caiba qualquer tipo de indenização ao ocupante.

(grifo nosso)

284. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da SEAGRI quanto a este item.

3) Ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos

285. A análise a ser feita sobre o licenciamento ambiental e outorga de recursos hídricos é a mesma realizada quanto às demais empresas.

286. Dessa forma, considerando a análise disscorrida nos parágrafos 201/227 precedentes, consideramos superada a irregularidade apontada neste item.

Conclusão

287. Diante do exposto, verificamos que as jurisdicionadas ainda não deram cumprimento ao determinado pela Corte nos termos do item III da Decisão 1.636/18, com redação ajustada pela Decisão 3.880/19, de forma que se torna necessária a reiteração de seus termos, à exceção dos itens



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

considerados superados (III.a.4 e III.b.3), com alerta quanto à possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis em caso de descumprimento.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

*Fernando Daminelli Araújo Mello, Nelson Marinho de Castro, Edson Garcia Cytranguo, Luciano Rodrigues Fonseca e Felipe Nobrega de Galiza Filho*¹²

288. Cientificados em 30.4.18 (peça 169), 2.5.18 (peça 175 e 177) e 29.5.18

(peça 209), em 29.5.18, apresentam suas razões de justificativa em conjunto (peça 198).

289. Os justificantes, servidores da SEAGRI e da EMATER, participantes do Grupo de Trabalho-GT instituído pela Portaria 26/11, foram chamados em audiência em função de terem sido considerados responsáveis pela aprovação do Plano de Utilização-PU, apesar de uma das empresas desenvolver atividade alheia à agropecuária e da ausência de licenciamento ambiental. Teriam sido descumpridos o art. 18 da Lei 12.024/09 e a Resolução CONAMA 237/97, conforme Matriz de Responsabilização de peça 51.

290. De início, destacam as atribuições do GT, expressas na Portaria 25/11, que define o que deve ser verificado no PU, ou seja, se foi elaborado de acordo com as determinações nela contidas e na LC 803/09-PDOT:

Portaria 25/11-SEAPA

Art. 3º - A elaboração dos Planos de Utilização das Unidades de Produção-PU, **observará o estabelecido no Termo de Referência objeto do Anexo III desta Portaria.** (grifo nosso)

Art. 4º - Fica criado Grupo de Trabalho composto por 3 (três) servidores da SEAPA-DF e 2 (dois) empregados indicados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal-EMATER/DF a serem designados por ato específico do titular da SEAPA-DF, para proceder a análise dos PUs, em consonância com os artigos 84 e 282, da Lei Complementar nº 803/2009. (grifo nosso)

Anexo II

¹² Conforme peça 235, o TCDF não obteve êxito na entrega da comunicação de audiência ao Sr. Felipe Nóbrega de Galiza Filho. Apesar disso, o interessado fez parte da peça de defesa coletiva apresentada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Item II – Da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária - SAF

(...)

7) Submeter o Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU, à análise do Grupo de Trabalho - GT designado pela SEAPA-DF à luz do Termo de Referência objeto do Anexo III, bem como à legislação vigente, que deverá emitir o correspondente parecer;

Anexo III

Termo de Referência

I - Este Termo de Referência estabelece as diretrizes básicas para a elaboração do Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU, em atendimento às exigências previstas nos Artigos 84 e 282, da Lei Complementar n°. 803, de 25 de abril de 2009 - PDOT e consoante o disposto no Art. 6º do Decreto n°. 31.084, de 25 de novembro de 2009.

II - O Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU consiste de documento elaborado pelo ocupante, mediante cumprimento da Legislação em vigor, no qual são declaradas todas as atividades econômicas exercidas/desenvolvidas no imóvel, bem como as edificações e demais benfeitorias, e faz prova da adequada utilização dos recursos naturais de forma sustentável, observando-se a legislação ambiental vigente.

ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE UTILIZAÇÃO DA UNIDADE DE PRODUÇÃO - PU

1. INFORMAÇÕES GERAIS

- a) Nome ou Razão Social do Interessado;
- b) CPF ou CNPJ;
- c) Endereço para correspondência, telefones para contato e e-mail, se houver;
- d) Endereço da propriedade e roteiro de acesso;
- e) Croqui da propriedade;
- f) Localização na planta SICAD/CODEPLAN na escala 1:10.000 (de acordo com o Decreto Distrital 32.575 de 10/12/2010);
- g) Apresentar, em forma de tabela ou texto descritivo, as coordenadas UTM-SICAD dos vértices do perímetro das propriedades; e
- h) O PU de glebas com características rurais inseridas em ZONA URBANA, nos termos dos artigos 278 a 280, da Lei Complementar n° 803, de 25 de abril de 2009 - PDOT, deverão ser apresentados acrescidos das seguintes exigências:
 - h.1) Declaração de Atividade da EMATER/DF, para atividades rurais;
 - h.2) Atestado/Parecer Técnico do IBRAMIDF, para atividades ambientais.

2. CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO/INFRA-ESTRUTURA

- a) Quadro de distribuição atual das áreas da unidade de produção;

HISTÓRICO		Área (ha)*
1	Restrições Legais	Preservação Permanente
		Destinada à constituição da reserva legal
		Outras
2	Cultivadas	Grãos
		Fruticultura/Permanentes
		Olericultura
		Reflorestamento
		Pastagem
		Outras
3	Granjeira/Aquícola	
4	Benfeitorias	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

5	Inaproveitáveis		
6	Aproveitáveis não utilizadas		
7	Outras (discriminar)		
Obs. Utilizar 2 casas decimais		Total	

- b) Descrição detalhada das atividades, desenvolvidas e a serem desenvolvidas, contemplando a área total do imóvel;
- c) Cronograma de implantação, quando houver mudança da atividade rural; e
- d) Descrição das benfeitorias existentes e/ou a construir.

3. ZONEAMENTO

- a) Informar a macrozona em que está inserida a Unidade de Produção, em conforme com a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009-PDOT

4. ASPECTOS AMBIENTAIS

- a) Informar se a atividade exige ou não Outorga do Direito de Uso dos Recursos Hídricos, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não o ato de outorga, anexando cópia do documento;
- b) Informar se a atividade exige ou não Licenciamento Ambiental, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não a licença, anexando cópia do documento;
(grifo nosso)
- c) Informar as áreas de previsão de Reserva Legal, bem como as Áreas de Preservação Permanente e Recursos Hídricos existentes, delimitadas em planta SICAD/CODEPLAN, na escala 1:10.000 (de acordo com o Decreto Distrital 32.575 de 10/12/2010).

(...)

7. ENTREGA

(...)

- c) A SEAPA-DF, a qualquer momento, poderá solicitar informações complementares para fins de análise e/ou interpretação do PU, fixando sempre prazo razoável para cumprimento da diligência e fazendo constar na notificação que o não atendimento no prazo fixado implicará sobrestamento da tramitação do processo.

Lei Complementar 803/09

Art. 84. As glebas rurais que são objeto de contrato específico de concessão de uso ou de concessão de direito real de uso pelo Poder Público devem dispor de Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU, do qual constarão as atividades a serem desenvolvidas na gleba.

§ 1º O Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU será acompanhado pelo órgão gestor da política agrícola do Distrito Federal e reavaliado a cada cinco anos, com base no relatório técnico da EMATER/DF.

§ 2º Verificado o não cumprimento dos termos estabelecidos no Plano de Utilização com alteração de finalidade que descaracterize a gleba como rural, o contrato será rescindido de pleno direito.

Art. 278. As glebas com características rurais inseridas em zona urbana, situadas no interior dos polígonos definidos no Anexo VII desta Lei Complementar e na Zona de Contenção Urbana, serão objeto de contrato específico.

Art. 282. O contrato mencionado no art. 278 deve ser integrado por Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU, no qual constarão as atividades a serem desenvolvidas na gleba.

291. Em seguida, argumentam que a atribuição do GT era verificar se o PU foi elaborado de acordo com o Termo de Referência constante do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

ANEXO III, não sendo atribuída ao GT competência para a realização de atividades de documentações não relacionadas estrita e diretamente ao PU.

292. Em relação aos CLOs 273/14, 272/14 e 296/14 e aos Contratos de Concessão de Uso 326/14, 328/14 e 344/14, relativos às empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília, a partir de análise técnica foi apontada a ausência de licenciamento ambiental e a inexistência de elementos que demonstrem o cumprimento da finalidade social de propriedade e demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

293. Quanto ao Licenciamento Ambiental, consideramos a irregularidade superada, conforme análise apresentada nos §§ 201/227 desta Informação, motivo pelo qual não repisaremos os argumentos apresentados pelos justificantes quanto a esse ponto.

294. Após, os responsáveis discorrem a respeito da suposta inexistência de elementos que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF. Ao analisar os PUs, o GT avalia os aspectos do cumprimento da função social do imóvel relacionados à exploração agropecuária¹³.

295. O argumento central dos justificantes é que não há impedimento para que conste no PU a previsão da exploração de outras atividades, não relacionadas à exploração agropecuária, haja vista que, inclusive, existe previsão legal para o desenvolvimento de tais atividades no ordenamento territorial do DF, LC Distrital 803/09-PDOT, arts. 81 e 87, abaixo transcritos:

Art. 81. O desenvolvimento de atividades na Macrozona Rural deverá contribuir para a dinâmica dos espaços rurais multifuncionais voltada para o desenvolvimento de atividades primárias, **não excluídas** atividades dos setores secundário e **terciário**. (grifo nosso)

§ 1º Nesta macrozona, deve ser observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental das sub-bacias e microbacias hidrográficas no desenvolvimento das atividades, e deve ser promovida a regularização da ocupação das terras públicas rurais do Distrito Federal.

Art. 87. A Zona Rural de Uso Controlado é composta, predominantemente, por áreas de atividades agropastoris, de subsistência e comerciais, sujeitas às restrições e condicionantes impostos pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados à captação de água para abastecimento público.

¹³ A extensa análise feita não foi aqui reproduzida, tendo em vista que foi comentada quando da discussão de tópico anterior, qual seja, o relativo às determinações/diligências constantes das Decisões 1.636/18 e 3.880/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

296. Assim, afirmam que o GT, ao analisar o PU da empresa Sigma Radiodifusão, mesmo considerando a descrição das benfeitorias existentes e/ou a construir, onde consta a sede da rádio, com área de 2.000m², seguiu a legislação afeta à matéria.

297. Dessa forma, requerem que seja julgado procedente os pedidos para declarar a extinção e consequente arquivamento das imputações de responsabilidades no referido Processo.

Análise

298. Membros do Grupo de Trabalho que examinou o Plano de Utilização dos processos de regularização fundiária, conforme Portaria 25/11-SEAPA, foram chamados em audiência por terem participado da aprovação do PU, apesar de uma das empresas desenvolver atividade alheia à agropecuária e da ausência de licenciamento ambiental. Assim, não teriam sido cumpridas as disposições do art. 18 da Lei 12.024/09 e da Resolução CONAMA 237/97.

299. Em relação ao desenvolvimento de atividade alheia à agropecuária, como demonstrado pelos justificantes, cabia a eles verificar se o Plano de Utilização atendia à legislação de regência, e não se a requerente cumpria os requisitos exigidos pelo art. 18 da Lei 12.024/19 para fazer jus ao deferimento do seu pedido. Os problemas foram identificados posteriormente, em vistoria. Assim, entendemos que não há irregularidades na conduta dos justificantes quanto a este ponto.

300. Sobre a ausência de licenciamento ambiental, entendemos que a irregularidade apontada restou superada, conforme análise empreendida nos §§ 201/227 desta Informação.

301. Dessa forma, sugerimos ao Tribunal que considere procedentes as razões de justificativa apresentadas, em conjunto, pelos Srs. Fernando Daminelli Araújo Mello, Nelson Marinho de Castro, Edson Garcia Cytrangulo, Luciano Rodrigues Fonseca e Felipe Nobrega de Galiza Filho, em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização de peça 51.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Marcelo Pereira Tassinari

302. Cientificado em 30.4.18 (peça 166), o interessado, em 29.5.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peça 192), concedida por intermédio do Despacho Singular 281/18-GCIM (peça 205). Em 10.7.18, as apresentou (peça 237).

303. Servidor Público Distrital, cita trechos da Informação 191/15 – DIACOMP1 e da Matriz de Responsabilização que levaram à sua imputação como responsável pelas condutas irregulares que culminaram na regularização de área rural, em desacordo com a legislação cabível.

304. Apresenta três fatos que, no seu entender, desqualificam a acusação, que são:

- fato 1: o entendimento de que "as irregularidades encontradas decorreram de desídia dos agentes públicos diretamente relacionados à análise da documentação apresentada e também dos responsáveis pelas decisões adotadas" é fruto de uma linha de raciocínio equivocada da Equipe Técnica do TCDF;
- fato 2: o "atestado" quanto às "exigências legais" de que trata o parágrafo 233 da Informação 191/15 é um simples despacho ordinário de encaminhamento da Subsecretaria de Regularização Fundiária-SRF à Assessoria Jurídico-Legislativa-AJL; e
- fato 3: o nexo de causalidade considerado para firmar a convicção de sua responsabilização não autoriza a regularização da área.

305. *Fato 1.* Cita o Anexo II, subitem I.1.d, da Portaria 25/11, que contém os procedimentos administrativos visando a instrução de processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais no DF. São indicados os documentos que deverão acompanhar o Requerimento inicial:

Portaria SEAPA 25/11
ANEXO II



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, NO ÂMBITO DA SEAPA/DF

I - DA UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL - UAG

1) Caberá à Unidade de Administração Geral - UAG, por meio do Núcleo de Documentação e Comunicação Administrativa - NDC a autuação dos processos de regularização fundiária, com observação dos seguintes procedimentos:

(...)

d. Deverão acompanhar o Requerimento de Regularização Fundiária:

(...)

d.4 Documentação comprobatória da condição de ocupante da área, por si ou por sucessão, desde 27 de agosto de 2004;

d.5 mapa acompanhado de tabela simplificada contendo coordenadas dos vértices definidores de limites, suficientes para identificação da ocupação, em Datum Astro Chua ou Sirgas 2000.4 (conforme Art. 3º, I do Decreto Distrital 32.575 de 10/12/2010);

306. Expõe que a localização e o perímetro da ocupação que o interessado requer a regularização se caracterizam pelo mapa e pela poligonal que será construída pelas coordenadas consignadas na tabela simplificada (item d.5). O que importa inicialmente é a poligonal apresentada. Os demais documentos juntados deverão estar em consonância com esta poligonal.

307. Quanto ao atendimento ao subitem "d.4" (comprovação de que ocupa a área desde 2004), alega que não há restrição quanto ao tipo de documento a ser apresentado, que tem a finalidade de gerar convencimento à Equipe Técnica da Subsecretaria de Regularização Fundiária, quanto à ocupação pleiteada.

308. Argumenta que a Equipe Técnica do TCDF, ao considerar como ponto de partida a cessão de direitos apresentada, sem levar em conta a poligonal solicitada, foi levada a erro em sua conclusão. Isso, pela forma imprópria quanto à análise de todo o conjunto de informações trazidas aos autos.

309. Assevera ser notória essa conclusão, em especial no processo da empresa Sigma Radiodifusão. Enquanto a SEAGRI observou que a poligonal apresentada para a regulamentação continha 29,31 hectares e a documentação apresentada para a comprovação era constituída de 5,90 hectares, foi solicitado à interessada que apresentasse a documentação comprobatória sobre a diferença.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

310. A Equipe Técnica do Tribunal, nos parágrafos 130 a 132 da Informação supracitada assim discorreu: *"os documentos inicialmente apresentados indicam uma área de 5,9040 ha, ..., a mesma chácara na cessão de fis. 16/17 - Peça nº 8, passou a ser descrita com dimensão de 29,31 ha"* e que *"sem qualquer explicação, comprovantes da posse de mais 4 chácaras foram anexados aos autos"* e *"não há qualquer motivação para a aglutinação realizada, bem como não é possível saber o porquê de os números das chácaras terem sido alterados"*.

311. Defende que esse viés gerou o entendimento equivocado sobre a análise feita pela SEAGRI, que concluiu pelo reconhecimento da legítima ocupação pela interessada.

312. A análise dos processos de regularização de áreas públicas rurais à época, se dava, no âmbito da Secretaria, de acordo com o fluxo estabelecido pelo Anexo II da Portaria 25/11.

313. São 12 os passos do processo:

- 1) autuação e encaminhamento à SRF;
- 2) encaminhamento à Diretoria de Geoprocessamento e Topografia - DGT para caracterização da área, com a juntada de mapas;
- 3) encaminhamento à Gerência de Fiscalização - GFF para comprovação da ocupação fática e de atividade rural, com a juntada de Laudo de Vistoria;
- 4) primeira análise pela Gerência de Regularização Fundiária - GRF para ver a conformidade quanto à área e à documentação juntada;
- 5) encaminhamento para a Gerência de Contratos e Administração - GCA para:
 - 5.1. saneamento junto ao requerente, se necessário; ou
 - 5.2. requerer a apresentação do PU. Caso haja PU nos autos, processa-se o passo 6.
- 6) encaminhamento ao GT para análise do PU;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- 7) se reprovado o PU ou houver ressalvas, encaminhamento à GCA para saneamento;
- 8) juntada de certidões e pagamento pelo uso da terra pelo interessado, se não tiver realizado;
- 9) encaminhamento à AJL para emissão de Parecer;
- 10) se houver ressalvas, encaminhamento à GCA para saneamento;
- 11) encaminhamento ao Conselho de Regularização de Áreas Públicas Rurais - COREG para deliberação e autorização da emissão do CLO;
- 12) emissão do CLO pela Subsecretaria de Administração e Regularização Fundiária - SAF, e envio à TERRACAP para a celebração do contrato.

314. A seguir, demonstra o passo a passo do Processo 070001601/14, Agropecuária Brasília¹⁴.

315. **Passo 1.** Em 18.8.14, foi autuado o Requerimento. São relacionados os documentos que acompanharam a solicitação.

316. **Passo 2.** Antes de qualquer análise, acontece o despacho de encaminhamento à DGT, para a caracterização da ocupação requerida (fls. 40/45). Despacho de caracterização da área da ocupação requerida (fls. 41/46), com os respectivos mapas em anexo (fls. 42/47).

317. **Passo 3.** Providências pela Gerência de Fiscalização (fis. 48/58) com a juntada do Laudo de Vistoria 631/14.

318. **Passo 4.** Após a autuação requerimento, a caracterização pela DGT e a juntada do Laudo de Vistoria, a Gerência de Regularização Fundiária - GRF realiza a primeira análise quanto ao pedido. Dessa análise, percebe-se que a área requerida é passível de regularização em função dos seguintes achados:

- se insere na Macrozona Rural;

¹⁴ A numeração de folhas utilizada pelo justificante não está de acordo com o Processo digitalizado (peça 7).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- pertence ao patrimônio da TERRACAP;
- possui 7,47 hectares, superior aos 2 hectares mínimos impostos pelo art. 83 da LC 803/09;
- não se encontra em área de restrição ambiental;
- no Laudo de Vistoria foi identificado que existe a ocupação fática na totalidade da área requerida e foi identificada a exploração com cultivo de milho em quase toda a área.

319. **Passo 5.** Após, passou-se à análise da documentação visando a comprovação do lapso temporal. Sem essa convicção, buscou-se sanear os autos junto à empresa interessada, com a solicitação de apresentação de documentação comprobatória.

320. Em 11.9.14, a interessada apresentou instrumento de cessão de direitos de José do Socorro dos Santos para Wigberto Ferreira Tartuce, da Chácara 104, do CAUB (fls. 61/66); procuração de José do Socorro dos Santos para Adelino Roberto Barbosa, da área rural 1 do CAUB (fls. 53/67); e procuração de Agropecuária Brasília para Gustavo Vieira Damasceno, com vedação de substabelecimento, para representá-la junto à SEAGRI, para tratar da regularização do Cadastro Rural (fls. 54/69); documento pessoal do procurador constituído (fls. 55/71).

321. **Passo 6.** Encaminhamento ao GT para análise do PU (fls. 57/73), que o aprova sem ressalvas (fls. 74/77), desnecessário o passo 7.

322. **Passo 8.** Juntada das certidões e respectivo pagamento (fls. 79/92).

323. **Passo 9.** Encaminhamento à AJL (fls. 74/93), que emite o Parecer (fls. 94/100), aprovando sem ressalvas, desnecessário o passo 10.

324. **Passo 11.** Encaminhamento ao COREG (fls. 83/107), que aprova o processo (fls. 108/112); e

325. **Passo 12.** Emissão do CLO (fls. 113/114) e envio à TERRACAP (fl. 116).

326. Explica como se chegou à convicção quanto à ocupação por sucessão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- a) tem-se o Contrato de Concessão de Uso 216/88, constante do processo 073-004840/1988, firmado entre a FZDF e José do Socorro dos Santos, para a área denominada Combinado Agroubano de Brasília - CAUB, que inicialmente era composto pela unidade residencial 1, na Agrovila 2 e, de um lote rural denominado Área Rural 1, com 6,1956 hectares, de acordo com o memorial descritivo, constante de nosso dossiê;
- b) do instrumento de procuração e seus respectivos substabelecimentos, apresenta a seguinte ordem:
 - b.1) procuração registrada no Cartório do 2º Ofício de Notas, datada de 18.1.90, onde José do Socorro dos Santos constitui Adelino Roberto Barbosa com poderes para tratar de assuntos relacionados com o imóvel localizado CAUB, ...;
 - b.2) substabelecimentos:
 - b.2.1) Adelino Roberto Barbosa para Eunaldo Batista da Silva, 9º Ofício de Notas (fl. 8); e
 - b.2.2) Eunaldo Batista da Silva para Wigberto Ferreira Tartuce, 9º Ofício de Notas (fls. 26/27);
- c) das cessões de direitos, que não possuem nenhuma formalidade, temos:
 - c.1) José do Socorro dos Santos, representado por Eunaldo Batista da Silva, para Wigberto Ferreira Tartuce, da Chácara 104, do CAUB (fis. 61/66); e
 - c.2) Wigberto Ferreira Tartuce para Agropecuária Brasília, do imóvel constituído pela área rural, de 5,9040 hectares que, com o georreferenciamento constatou-se que mede 59.000 m², sito no CAUB - Agrovila 1, Chácara 104 (fis. 37/42).

327. Nota-se que na cessão de direitos, José do Socorro dos Santos, representado por Eunaldo Batista da Silva, que tem os poderes por substabelecimento de Adelino Roberto Barbosa, que por sua vez tem seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

poderes por procuração do concessionário original (José do Socorro dos Santos), transfere a Wigberto Ferreira Tartuce os seguintes direitos, com as devidas anotações:

"O OUTORGADO CEDENTE, e possuidor dos DIREITOS de POSSE desde a data de 30.6.94¹⁵, imóvel constituído pela ÁREA RURAL de 7,2946 HECTARES. (QUE COM O GEORREFERENCIAMENTO CONSTATOU-SE QUE MEDE 72.946 m²,¹⁶ SITO NO COMBINADO COLÔNIA AGRÍCOLA DO CATETINHO CAUB II, Chácara 104¹⁷, BRASÍLIA-DF, com as seguintes benfeitorias: casa de madeira, com quatro cômodos, varanda, cercada, e com boas condições de uso, pomar, e com as demais características constantes do contrato de concessão de Uso 07300031/88-fz, conforme Contrato de Concessão de Uso 129/88 da FZDF"¹⁸.

328. A análise do conjunto probatório mostra que:

- a) o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce possui os direitos advindos da primeira concessão de uso firmado junto à FZDF, pela transmissão desses direitos por meio dos instrumentos de representação juntados. Dessa forma, possui capacidade para transferir os direitos à Agropecuária Brasília, comprovando o lapso temporal legalmente exigido;
- b) houve a ocupação inicial por parte do Sr. José do Socorro dos Santos, chegando à interessada, Agropecuária Brasília.

329. Destaca que a Equipe Técnica do Tribunal não questiona a ocorrência da ocupação, apenas defende que não houve a comprovação porque a descrição do objeto da cessão não caracterizou de forma absoluta o objeto que se almejou transferir. Desconsiderou a possibilidade de que o fato de ter citado o endereço de ocupação - chácara 104, já atenderia ao objetivo.

330. De acordo com esse posicionamento, a conclusão de que, se não houve a transferência do imóvel pela cessão de direitos, pois o imóvel descrito era outro, o Sr. Wigberto Ferrera Tartuce não poderia ter feito a

¹⁵ Informa ser possuidor desde 30.6.94, sem informação na documentação apresentada.

¹⁶ Diz que houve um georreferenciamento e que a medição correta é de 7,29ha, sem informação na documentação apresentada;

¹⁷ Referencia o endereço da ocupação em apreço.

¹⁸ Se confunde com o Contrato de Concessão de Uso e processo administrativo referente à área regularizada pela Sigma Radiodifusão Ltda., Processo 070-000599/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

cessão inicial à empresa Agropecuária Brasília. Mas, se pela procuração inicialmente emitida, que deu poder de representação ao Sr. Adelino Roberto Barbosa, que o transferiu ao Sr. Eunaldo Batista da Silva, que, por sua vez, substabeleceu a Wigberto Ferreira Tartuce, temos que este último detém os poderes sobre o imóvel a ser regularizado, que não foi transferido a ninguém. Juridicamente, basta ratificar a cessão de direitos, informando que houve impropriedade no objeto da cessão.

331. Conclui que a Equipe Técnica desse Tribunal não considerou todo o conjunto probatório. Se ateve a quebrar a sucessão que se buscava provar, anterior a agosto de 2004, com uma visão obtusa sobre o discriminado de uma das cessões de direitos, que considera não atendida porque não houve a descrição do objeto de forma precisa.

332. Foi desconsiderada a citação da Chácara 104, que é o objeto de cessão, como também a procuração e os respectivos substabelecimentos que transferem ao Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, os direitos advindos do primeiro contrato de concessão de uso. De uma forma ou de outra, está demonstrada a sucessão existente da requerente até os marcos legais exigidos.

333. Defende, portanto, que a análise da documentação apresentada nos autos está em conformidade com a praxe administrativa adotada e com as normas de regência, não podendo se falar em irregularidade na análise. A Equipe Técnica da SEAGRI estava convencida quanto à comprovação de todas as exigências legais, concluindo pela emissão do CLO.

334. *Fato 2.* O atestado quanto às exigências legais, citado no parágrafo 233 da Informação 191/15, é um simples despacho de encaminhamento à AJL. Cita o Anexo II, subitem II.9, da Portaria 25/11, que estabelece que caberá à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária encaminhar o processo à AJL para a competente análise e retorno à Subsecretaria.

335. Afirma que o despacho de encaminhamento não traz nenhum conteúdo decisório, assim como não há nos autos, nem antes nem depois desse despacho, nenhuma análise ou julgamento por parte do justificante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

336. Cita o conteúdo do Despacho de encaminhamento à AJL, *"Assim sendo, verificado o cumprimento das exigências contidas na Lei nº 12.024/2009 e no Decreto nº 34.931/2013 e, em consonância com o Anexo II, item III, da Portaria SEAGRI-DF nº 025/2011, encaminhamos a essa Assessoria para a análise jurídica com emissão do correspondente Parecer Técnico-Jurídico"*. Afirma ser apenas um *clichê* inserido no Despacho, sem nenhum conteúdo de análise, apenas de encaminhamento.

337. Explica que a expressão "foi verificado o cumprimento das exigências", quer dizer que foram juntados todos os documentos necessários à análise, a ser feita pela AJL, pelo COREG e pelo Sr. Subsecretário, para a emissão do CLO.

338. O parágrafo único, do art. 2º, do Decreto 34.931/13, estabelece que a SEAGRI certificará, após a análise, e se atendidas todas as exigências legais, a condição de legítimo ocupante, mediante emissão do CLO. Então, caso a expressão "o cumprimento das exigências", de que trata o citado despacho, tivesse a finalidade de atestar a correção dos documentos, seria como afirmar que o processo estaria pronto para a emissão do CLO, sem a necessidade de outro requisito a ser cumprido, o que não é o caso.

339. Defende que analisar um trecho de um documento sem apreciar o contexto em que ele se insere é, no mínimo, impróprio. Em consonância com os normativos que regiam a matéria, se considerado o trecho como sendo de análise, deveria ter sido emitido na sequência o CLO, o que não ocorreu. Se entendido apenas que se encontrava completa a juntada de documentos, a instrução seguiria, sem a emissão do CLO, como aconteceu.

340. Alega, ser possível verificar junto aos demais processos, que os despachos de encaminhamento anexados a presente justificativa, seguem idêntico modelo.

341. *Fato 3.* O fato de ter encaminhado os documentos à AJL, mesmo se considerarmos que teria valor de avaliação, não gera a regularização da ocupação, uma vez que:

- após, há a análise jurídica, que poderia reprovar a instrução, em caso de desconformidade com a lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- houve a análise do COREG, que poderia ter deliberado contrariamente à emissão do CLO;
- o Sr. Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária poderia baixar os autos em diligência ou indeferir a emissão do CLO;
- o corpo jurídico da TERRACAP, que analisou todos os procedimentos, poderia não aprová-lo; e
- a Diretoria Colegiada da TERRACAP poderia não aprová-lo.

342. Assim sendo, se considerado que não houve a comprovação da ocupação por sucessão (fato 1: comprovado que houve); que o despacho ordinário de encaminhamento à AJL possui teor de atestar que os documentos estavam condizentes com a legislação (fato 2: estavam), tal fato, não autoriza, nem causa a regularização da ocupação, devido às várias instâncias superiores de análise.

343. Quanto à realização de atividades não relacionadas à agropecuária, não prevista no PU e sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade, o justificante não encontrou nenhuma hipótese nos autos, de forma que solicita ao TCDF que seja mais específico sobre o tema, para que possa apresentar suas considerações e usufruir do direito do contraditório e da ampla defesa.

344. Esclarecidos os pontos que se encontravam obscuros e evidenciado que os procedimentos adotados pela Equipe Técnica da SEAGRI foram corretos, solicita o acolhimento de todo o exposto, com a consequente reconsideração da imputação de responsabilidade.

Análise

345. Diretor de Regularização e Administração Fundiária/SEAGRI, foi chamado em audiência por atestar o cumprimento das exigências legais, ocasionando a regularização de área rural, sem a comprovação do lapso temporal exigido e também com destinação de área à empresa que realiza atividades não relacionadas à agropecuária e sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade. Assim, não teriam sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

cumpridas as exigências do art. 18 da Lei 12.024/09 e do art. 346 da LODF, conforme Matriz de Responsabilização de peça 51.

346. Na questão referente à empresa Sigma Radiodifusão, expressamos nosso entendimento no tópico anterior, que tratou da análise das determinações/diligências decorrentes das Decisões 1.636/18 e 3.880/19 (§§ 271/284 desta Informação). O fato de a empresa desenvolver atividades estranhas à agropecuária, não impediria, em momento futuro, o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, considerando as vistorias realizadas pela SEAGRI, temos que a atividade de radiodifusão não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF e do art. 18 da Lei 12.024/09.

347. Cabe ressaltar, que o Regimento Interno da SEAGRI, instituído pelo Decreto 34.249/13, em seu art. 43, fixa as competências da Diretoria de Regularização e Administração Fundiária, cujo titular era o justificante:

Art. 43. **À Diretoria de Regularização e Administração Fundiária - DRF**, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária, **competem**:

VI - Orientar e **instruir processos de** fiscalização, **regularização, ocupação, uso e destinação das áreas públicas rurais do Distrito Federal**;
(grifo nosso)

348. Em seu benefício, o responsável afirma que se limitou a fazer um despacho de encaminhamento à AJL, sem nenhuma consideração de mérito, conforme disposto no item II, 9, do Anexo II, da Portaria 25/11, que estabelece competências da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária – SAF, à qual a Diretoria Regularização e Administração Fundiária está vinculada.

349. Porém, tomando por base o mesmo normativo apontado pelo responsável, temos que o servidor descumpriu o disposto no item II, 2, omitido em seu pronunciamento, que estabelece a seguinte competência ao mesmo setor:

2) Analisar a documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/2009¹⁹;

¹⁹ Lapso temporal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

350. Assim, o justificante descumpriu o disposto na Portaria supracitada e no art. 43 do Regimento Interno, de forma que, por omissão, permitiu a regularização de ocupações que não cumpriam as exigências do art. 18 da Lei 12.024/09 e do art. 346 da LODF.

351. Ainda que se considerasse que o responsável cumpriu suas obrigações, temos que teria sido negligente, ao não perceber uma incoerência ocorrida nos três processos.

352. Utilizando-se como exemplo o caso da empresa Agropecuária Brasília (peça 7), percebe-se que era detectável a irregularidade a partir de uma conduta diligente normal, esperada do servidor público. Vejamos.

353. Consta do Contrato Social da Empresa que iniciou suas atividades em 2014 (fl. 29). Mais a frente nos autos (fl. 37), consta a cessão de direitos do Sr. Wigberto Tartuce para a empresa citada, datada de 2003, ocasião em que a firma não existia. Destaca-se que fatos idênticos ocorreram nos processos relativos às demais empresas.

354. Ainda, merece menção a observação feita pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/15, no sentido de que, em nenhum momento a Diretoria se manifestou clara e afirmativamente acerca do conteúdo das documentações apresentadas. Aponta tal fato como uma incongruência sistêmica no procedimento de regularização, tendo em vista que todas as outras unidades com responsabilidade sobre a questão também assim agiram (peça 38).

355. Cabe ressaltar que em suas razões de justificativa, o Sr. Marcelo Tassinari argumentou que não há qualquer irregularidade na cadeia de sucessão da ocupação, de forma que o lapso temporal foi comprovado.

356. De forma contrária, ao se manifestar institucionalmente pela SEAGRI (peça 358), em 2020, mudou sua argumentação. Incorporou à sua narrativa a versão apresentada pela Sra. Fabrine Valadares Rocha, em suas justificativas (peça 264), no sentido de que, na verdade, o que ocorreu foi um erro material na data da cessão, que certamente ocorreu em 2014.

357. Nesse ponto, reiteramos as conclusões anteriormente expostas por esta Unidade Técnica. O argumento apresentado de que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

transmissões ocorreram somente em 2014, não tem qualquer credibilidade, pois não está amparado em nenhum fato ou documento.

358. Chama atenção, inclusive, a forma enfática como o justificante afirma que as datas, nos três casos, estipuladas como sendo de 2003, estariam erradas em função de mero erro de digitação e que, com certeza, ocorreram em 2014.

359. Nem os próprios interessados corroboram tal entendimento. No Pedido Reexame apresentado, (peça 213), o representante legal das empresas não nega que as transferências ocorreram em 2003. Sua argumentação para a validade dos documentos é outra, qual seja, a de que é possível a existência das empresas antes da inscrição no CNPJ, tese que foi repelida pelo NUREC e pelo Tribunal.

360. Assim, analisando-se amplamente a questão, ainda que fosse aceitável o argumento do justificante de que apenas encaminhou os autos à AJL, está caracterizada, de qualquer forma, sua parcela de responsabilidade na emissão irregular dos CLOs às empresas Agropecuária Brasília, BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Sigma Radiodifusão.

361. Dessa forma, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas, motivo pelo qual sugerimos a aplicação, ao Sr. Marcelo Pereira Tassinari, da penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94, pela grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09 e ao art. 346 da LODF caracterizada nestes autos.

Francisco José de Brito Moraes

362. Cientificado em 3.5.18 (peça 181), o interessado, em 4.6.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peça 210), concedida por intermédio da Decisão 3.612/18 (peça 248). Em 3.9.18, as apresentou (peça 263).

363. Inicialmente, destaca que os fatos ocorreram há mais de três anos, estando afastado de qualquer atividade desde o final de 2014. Exerceu o cargo de Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária da SEAGRI de outubro/2012 a dezembro/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

364. Cita as competências do referido cargo, expressas pelo art. 26 do Decreto 29.094/08 e, posteriormente, pelo art. 42 do Decreto 34.249/13, ressaltando a de dirigir e implantar a política de regularização das ocupações, bem como a de exercer o ordenamento, controle e acompanhamento da tramitação dos processos regularização fundiária.

365. Diante do histórico das ocupações de terras públicas no DF, afirma ser incontestável a necessidade de um processo de regularização, em função de tantas mudanças legais. Assim, o Poder Público Distrital buscou regulamentar o processo de regularização, visando minimizar a situação de ilegalidade das ocupações de terras rurais. Apresenta normativos que trataram do tema e argumenta que, durante sua gestão, mais de 300 contratos de concessão de uso foram entregues.

366. Expõe os normativos que teria descumprido, conforme Matriz de Responsabilização, e afirma que todos os requisitos que permitiam a regularização das áreas foram cumpridos, conforme análise a seguir.

367. Explica que a Lei Federal 12.024/09 abriu a possibilidade de regularizar as áreas ocupadas do DF diretamente a seus ocupantes mediante dois requisitos:

- ocupação há pelo menos 5 anos, contados da publicação da Lei. Desta forma, a ocupação deveria ser anterior a 27 de agosto de 2004;
- existência de cultura agrícola e/ou pecuária efetiva.

368. No mesmo sentido, apontavam o Decreto Distrital 34.931/13, que regulamentou a Lei supracitada, e a Lei Distrital 2.689/01.

369. No âmbito da SEAGRI, o processo era regido pela Portaria 25/11, que estabelecia por quais setores deveria tramitar o processo para verificação do atendimento dos requisitos legais.

370. Pondera que o processo tramitou pelos setores técnicos, com o respectivo aval pela regularização. Notadamente, a ocupação do CAUB é das mais antigas do DF, anterior a 2004. Os requerentes apresentaram a cadeia de sucessória de ocupação, cumprindo o requisito temporal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

371. Explica que, no que refere à data da última cessão, onde haveria divergência entre a data estabelecida para o negócio e o reconhecimento das firmas, o que era observado pelos técnicos da SEAGRI era este último, meio utilizado para garantir a fé pública do negócio.

372. No mesmo sentido foi o ateste dos técnicos da SEAGRI, mediante visita pessoal às áreas, de que havia atividade agropecuária nos espaços.

373. Indica ainda que os processos passaram pelo GT, para análise do Plano de Utilização, que o aprovou. O PU é o instrumento em que o ocupante propõe a forma de realizar as atividades agropecuárias, no prazo do contrato.

374. Dessa forma, argumenta que os processos tiveram a análise técnica correta, com a verificação do preenchimento dos requisitos estabelecidos na legislação.

375. Como consequência, os processos foram enviados ao COREG para apreciação, sendo o justificante membro suplente do referido Conselho, em substituição ao Secretário de Agricultura.

376. Assevera que, realizada a análise pelo COREG, mais uma vez foi verificado que os pressupostos de regularização estavam preenchidos, autorizando o justificante a emitir o CLO. O Certificado é o documento que atesta que referido processo passou por todos os Órgãos Técnicos da SEAGRI e que os ocupantes preenchem os requisitos de lapso temporal de ocupação e que desenvolvem atividades agropecuárias na área pública.

377. Afirma, portanto, que não cometeu qualquer ato com grave infração à norma, capaz de permitir a aplicação da penalidade estabelecida no artigo 57, II, da LC 1/94.

Análise

378. Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária da SEAGRI e membro do COREG, foi chamado em audiência, nos termos da MR de peça 51, em função da:

- aprovação de documentos não condizentes com a legislação, especialmente a ausência de comprovação do lapso temporal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

exigido e a realização de atividades não relacionadas à agropecuária e não prevista no PU;

- Emissão dos CLOs a empresas que não preenchiam os requisitos necessários;
- Regularização de terras rurais sem o cumprimento do lapso temporal necessário e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

379. Na questão referente à empresa Sigma Radiodifusão, expressamos nosso entendimento no tópico anterior, que tratou da análise das determinações/diligências decorrentes das Decisões 1.636/18 e 3.880/19 (§§ 271/284 desta Informação). O fato de a empresa desenvolver atividades estranhas à agropecuária, não impediria, em momento futuro, o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, considerando as vistorias realizadas pela SEAGRI, temos que a atividade de radiodifusão não impede, mas não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF e do art. 18 da Lei 12.024/09.

380. Cabe ressaltar, que o Regimento Interno da SEAGRI, estabelecido pelo Decreto 34.249/13, em seu art. 42, fixa as competências da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária - SAF, cujo titular era o justificante:

- I - Coordenar a administração e fiscalização das áreas públicas rurais do Distrito Federal;
- II - Exercer o ordenamento, controle e acompanhamento da tramitação dos processos de regularização fundiária;

381. Temos ainda o Anexo II, item II, 2, da Portaria 25/11, que fixa, dentre as competências da Subsecretaria, a de analisar a documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/09 (lapso temporal).

382. Limitou-se o justificante a informar que os requerimentos passaram por todos os órgãos técnicos da SEAGRI e que os requisitos necessários foram cumpridos, de forma que os CLOs foram emitidos em função de os ocupantes preencherem os requisitos de lapso temporal de ocupação e de desenvolverem atividades agropecuárias. Não citou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

qualquer ação que tivesse desempenhado, no sentido de evitar que as irregularidades identificadas tivessem ocorrido, conforme competência estabelecida nos regulamentos.

383. Segundo o disposto no supracitado item II, 2, da Portaria 25/11, a Subsecretaria tem a obrigação de analisar os documentos constantes dos requerimentos iniciais. Já foi demonstrado nesta Informação, com o exemplo do processo da Agropecuária Brasília (peça 7), que a irregularidade detectada era de fácil percepção para o servidor com diligência normal, esperada. O mesmo raciocínio vale para os processos relativos às demais empresas.

384. Ainda, merece menção a observação feita pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/15, no sentido de que, em nenhum momento a Subsecretaria se manifestou clara e afirmativamente acerca do conteúdo das documentações apresentadas. Aponta tal fato como uma incongruência sistêmica no procedimento de regularização, tendo em vista que todas as outras unidades com responsabilidade sobre a questão, também assim agiram (peça 38).

385. Dessa forma, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas, motivo pelo qual sugerimos que seja aplicada ao Sr. Francisco José de Brito Moraes, a penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94, pela grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09, ao art. 346 da LODF e às disposições do Decreto Distrital 34.931/13 caracterizada nestes autos.

Fabrine Valadares Rocha

386. Cientificada em 2.5.18 (peça 176), a interessada, em 4.6.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peça 211), concedida por intermédio da Decisão 3.612/18 (peça 248). Em 3.9.18, as apresentou (peça 264).

387. Esclarece que a regularização de áreas públicas rurais pertencentes à TERRACAP ocorre com grande participação da SEAGRI, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

especial da Subsecretaria de Regularização Fundiária²⁰. Destaca que a análise documentos trazidos pelo requerente, bem como dos constantes nos arquivos da Secretaria, busca a convicção quanto à ocupação do imóvel, sem se prender a um único detalhe, analisando o conjunto.

388. Explica que coube à SEAGRI analisar os documentos e verificar se eram capazes de gerar convencimento quanto à ocorrência de uma linha sucessória.

389. Discorda que houve desídia na instrução processual. Cita como exemplo o Processo da empresa Agropecuária Brasília. Enquanto a Equipe Técnica do Tribunal percebeu a data errônea da posse, a Secretaria fixou-se na informação de que a fonte inicial da cadeia dominial foi citada, demonstrando que havia uma sequência na cadeia de transferência de domínios, uma continuidade da ocupação, sem a percepção de todos os detalhes desse documento particular.

390. Quanto à apresentação da cessão de direitos com data anterior à constituição das empresas, a Equipe Técnica do TCDF cogitou que seria falsa e não haveria a cadeia sucessória capaz de comprovar a ocupação.

391. Defende que essa equipe não se preocupou em aprofundar a análise, não percebendo que no documento consta o número de inscrição no CNPJ do Ministério da Fazenda, que somente é de conhecimento público após a constituição da empresa.

392. Partindo-se da premissa de que o documento só pode ter sido confeccionado após a informação ser conhecida, o Sr. Wigberto Tartuce não realizou a transferência dos direitos da ocupação em 2003, conforme afirmou a Equipe Técnica do TCDF. Conclui-se que qualquer menção à data de 15.2.03 é, no mínimo, tendenciosa. A transmissão ocorreu em data posterior a 1.7.14 (data da constituição da empresa), portanto, após a data em que o Sr. Wigberto Tartuce adquiriu os direitos ali transmitidos.

393. Pelos fatos pontuados, afirma não ser possível que o documento tenha sido produzido em 2003. Foi após a inscrição no CNPJ, quando o Sr.

²⁰ À época denominada Subsecretaria de Assuntos Fundiários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Wigberto Tartuce já possuía os direitos transmitidos. Conclui que ocorreu erro material quanto à data inscrita no documento e que a cadeia sucessória está completa, não havendo qualquer irregularidade.

394. Além disso, o documento atende aos requisitos de análise utilizados pela SEAGRI, uma vez que perfaz integralmente a comprovação da cadeia sucessória, alcançando a comprovação do lapso temporal exigido pela lei. O mesmo fato ocorreu junto às empresas SIGMA Agropecuária e BSB Agropecuária e, com base nos mesmos argumentos, se comprovam a cadeia dominial de ambas. Consequentemente, não apresentam nenhuma irregularidade na comprovação do lapso temporal.

395. Destaca, também, o reconhecimento de firmas nos documentos de transmissão de direitos sobre dois aspectos:

- a) *o lapso temporal entre a assinatura do instrumento e o respectivo reconhecimento de firma*: É questão de ordem pessoal dos interessados. Em nada influencia na análise da Subsecretaria, pois são documentos finais na cadeia sucessória e a comprovação quanto ao lapso temporal se deu nos documentos que geraram convencimento quanto à sua existência; e
- b) *o fato de o reconhecimento ter sido realizado fora do DF*: É provável que se deva ao fato da vedação imposta pela PGDF. Em nada interfere na instrução processual.

396. Conclui que a cadeia sucessória se perfez em todos os casos, não havendo irregularidade.

397. Quanto ao processo relativo à empresa Sigma Radiodifusão, o fato de o objeto social e as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária, não impede a empresa de realizar a atividade, como ficou comprovado. Para o devido ajuste, basta a alteração do contrato social perante a Junta Comercial do DF, incluindo a atividade primária desenvolvida para que fique juridicamente correto.

398. Quanto ao atendimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, esclarece que são atendidas com as demais atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

desenvolvidas, visto que a atividade de radiodifusão, em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais.

399. Expressa que não houve omissão ou negligência na conferência dos documentos apresentados, visto ter sido comprovada a cadeia sucessória anterior a agosto de 2004, lapso temporal exigido por lei. Além disso, foi comprovada também, por meio de fiscalização, a efetiva realização de atividade rural nas referidas ocupações.

Análise

400. Gerente de Regularização Fundiária/SEAGRI, foi chamada em audiência em função de sua omissão na conferência dos documentos apresentados pelas empresas requerentes. Assim, teria sido omissa na instrução processual, ocasionando a regularização de terras rurais sem a comprovação do lapso temporal exigido e à empresa que realiza atividades não relacionadas à agropecuária, sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade, em desacordo com o art. 18 da Lei 12.024/09 e com o art. 346 da LODF, conforme Matriz de Responsabilização de peça 51.

401. Na questão referente à empresa Sigma Radiodifusão, expressamos nosso entendimento no tópico anterior, que tratou da análise das determinações/diligências decorrentes das Decisões 1.636/18 e 3.880/19 (§§ 271/284 desta Informação). O fato de a empresa desenvolver atividades estranhas à agropecuária, não impediria, em momento futuro, o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, considerando as vistorias realizadas pela SEAGRI, temos que a atividade de radiodifusão não impede, mas não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF e do art. 18 da Lei 12.024/09.

402. Cabe ressaltar, que o Regimento Interno da SEAGRI, estabelecido pelo Decreto 34.249/13, em seu art. 44, fixa as competências da Gerência de Regularização Fundiária, cuja titular era a justificante:

Art. 44. À Gerência de Regularização Fundiária - GRF, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Regularização e Administração Fundiária, **competete:**
- instruir e acompanhar a tramitação de processos de regularização fundiária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

(grifo nosso)

403. Pelo normativo supracitado, tem-se que a Gerência comandada pela justificante tem papel relevante no processo de regularização. Em função de não perceber uma incoerência ocorrida nos três processos, concluímos que foi negligente no desempenho de suas funções.

404. Utilizando-se como exemplo o caso da empresa Agropecuária Brasília (peça 7), percebe-se que era detectável a irregularidade a partir de uma conduta diligente, normal, esperada do servidor público. Consta do Contrato Social da Empresa, que iniciou suas atividades em 2014 (fl. 29). Mais a frente nos autos (fl. 37), consta a cessão de direitos do Sr. Wigberto Tartuce para a empresa citada, datada de 2003, ocasião em que a firma não existia. Destaca-se que fatos idênticos ocorreram nos processos relativos às demais empresas.

405. Ainda, merece menção a observação feita pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/15, no sentido de que em nenhum momento a Gerência se manifestou clara e afirmativamente acerca do conteúdo das documentações apresentadas. Aponta tal fato como uma incongruência sistêmica no procedimento de regularização, tendo em vista que todas as outras unidades com responsabilidade sobre a questão, também assim agiram (peça 38).

406. Vale ressaltar a posição expressa pelo titular da AJL em suas justificativas, no sentido de que cabia à Gerência de Regularização Fundiária, conferir as cadeias de sucessões, a fim de dimensionar a exatidão das transferências (peça 189).

407. O único argumento utilizado pela justificante foi no sentido de que, na verdade, o que ocorreu foi um erro material na data da cessão, que certamente ocorreu em 2014.

408. Nesse ponto, reiteramos as conclusões anteriormente expostas por esta Unidade Técnica. O argumento apresentado de que as transmissões ocorreram somente em 2014, não tem qualquer credibilidade, pois não está amparado em nenhum fato ou documento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

409. Chama atenção, inclusive, a forma enfática como a justificante afirma que as datas, nos três casos, estipuladas como sendo de 2003, estariam erradas em função de mero erro de digitação e que, com certeza, ocorreram em 2014.

410. Nem os próprios interessados corroboram tal entendimento. No Pedido Reexame apresentado, (peça 213), o representante legal das empresas não nega que as transferências ocorreram em 2003. Sua argumentação para a validade dos documentos é outra, qual seja, a de que é possível a existência das empresas antes da inscrição no CNPJ, tese que foi repelida pelo NUREC e pelo Tribunal.

411. Dessa forma, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas, motivo pelo qual sugerimos seja aplicada à Sra. Fabrine Valadares Rocha, a penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94, pela grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09 e ao art. 346 da LODF caracterizada nestes autos.

Nazareno Alves Sobrinho

412. Cientificado em 27.4.18 (peça 164), em 14.5.18, apresentou suas razões de justificativa (peça 189).

413. Preliminarmente, informa que foi titular da AJL da SEAGRI de 2010 a 2016.

414. Menciona que, na aplicação da norma legal, deve-se verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado. É necessária a análise da intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela legislação e às circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa do agente, levando-se em conta o desenvolvimento lento da legislação referente à regularização fundiária e as efetivas consequências do fato.

415. Ressalta que a análise das Unidades de Assessoramento restringe-se às limitações constantes no art. 40 do Regimento Interno da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

SEAGRI, aprovado pelo Decreto 34.249/13, não incluindo abordagens que importem considerações de ordem financeira ou orçamentária.

416. Cita trecho do voto do Conselheiro Relator dos autos que aponta irregularidades na análise dos processos de regularização fundiária relativas às empresas em questão, conforme excerto abaixo transcrito:

Por intermédio da Representação nº 13/2015-DA, o I. Procurador do MPJTCDF, Dr. Demóstenes Tres Albuquerque, noticiou que imóveis rurais de propriedade da Terracap teriam sido regularizados com fraude processual e com a utilização de documentos falsos.

Segundo o representante, o Decreto Distrital nº 34.931/2013 e as normas nacionais e distritais que regem a questão relativa a assuntos fundiários teriam sido inobservados pela Terracap quando da celebração dos Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural nºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014.

Nesse diapasão, aspectos exigíveis para a celebração dessas concessões não teriam sido observados, podendo-se citar: i) a função social da propriedade rural; ii) a exigência de o interessado não possuir outros imóveis; iii) o dever de incentivo ao pequeno produtor rural; iv) a contenção da especulação e da concentração fundiária; v) a concessão, quase simultânea, do direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas; vi) a concessão de benefício de pessoas jurídicas criadas em 2014, contrariamente à exigência de exercício de atividades rurais há mais de cinco anos; e vii) a concessão de benefício a empresa cuja atividade se dá no ramo de radiodifusão e não no setor agrícola e pecuário.

417. A seguir, apresenta um histórico da regularização fundiária no DF, para o entendimento das dificuldades em se criar um procedimento hábil e seguro de certificar ao ocupante da terra a sua regularidade.

418. O Decreto Distrital 19.248/98 instituiu a modalidade de contrato de concessão de uso com prazo de 50 anos. Tais contratos foram considerados ilegais por força da Decisão 6.779/07 do TCDF e de Acórdão do TJDFT (ADI 2006.00.2.004311-4). Após, foi editada a Lei Distrital 2.689/01, também não aplicada em face das ações de inconstitucionalidade promovidas junto ao TJDFT e ao STF. Em 2009, iniciou-se o processo de regularização nos termos da Lei 12.024/09, regulamentado pelo Decreto Distrital 31.084/09 e, posteriormente, pelo Decreto Distrital 34.931/13.

419. No âmbito da TERRACAP, a Resolução 234/14 dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos legais para concessão de uso e de direito real de uso de imóveis rurais de propriedade da Companhia.

420. Explica que restava ao servidor da AJL, identificar eventuais irregularidades nos processos de regularização fundiária, com relação aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

aspectos jurídicos, levando-se em conta todo conjunto probatório dos autos, advindo da Subsecretaria de Regularização Fundiária.

421. Quanto ao Regimento Interno da SEAGRI, demonstra a competência específica da AJL:

DECRETO 34.249/13

Art. 4º - À Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL, unidade orgânica de assessoramento integrante do sistema jurídico do Distrito Federal, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural, compete:

II - Promover o exame prévio de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes as atividades da Secretaria, sem prejuízo da necessária manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, tendo em vista sua competência privativa para o exercício da Consultoria Jurídica no âmbito do Distrito Federal;

III - Estudar, orientar, analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Secretaria que forem submetidos a sua apreciação;

422. Faz um resumo do trâmite processual relativo aos processos de regularização fundiária dentro da SEAGRI:

- competia à antiga Subsecretaria de Administração Fundiária – SAF o ordenamento, controle e acompanhamento da tramitação dos processos de regularização fundiária;
- à Diretoria de Regularização Fundiária competia orientar e instruir os processos;
- finalmente, à Gerência de Regularização Fundiária competia instruir e acompanhar a tramitação de processos;
- já à AJL competia analisar a documentação do requerente e as acostadas pelas áreas responsáveis pela instrução processual, correlacionando-as com a legislação em vigor.

423. Destaca que a AJL tem o dever de proceder à análise jurídica prévia quanto ao cumprimento dos requisitos legais e sobre toda a documentação apresentada por qualquer requerente. O exame da AJL se deu nos exatos termos da legislação em vigor. A Lei Federal 12.024/09, em seu artigo 18, possibilitou ao DF promover a regularização das áreas públicas rurais, sem a necessidade de valer-se da Lei 8.666/93.

"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".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

424. À época dos fatos, o Decreto Distrital 34.931/13 regulamentava o referido artigo 18 e definia os parâmetros necessários para que o interessado fosse certificado como legítimo ocupante.

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

I - Comprove, em processo administrativo junto à Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI, que detém, por si ou por sucessão, 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.

425. Acrescenta que também a Portaria 25/11 delineou os procedimentos para os devidos trâmites na Secretaria e estabeleceu Grupo de Trabalho para a análise dos PUs da Unidade de Produção, assim como o Termo de Referência para sua elaboração.

426. Explica que foi com amparo nessa Portaria que o justificante analisava os processos. Destaca que a análise jurídico-administrativa era pautada na instrução realizada pela Subsecretaria de Regularização Fundiária, não cabendo à AJL analisar a veracidade de documentos que poderiam ser falsos, pois nenhum servidor possuía expertise para tal.

427. Quanto à análise do lapso temporal, há permissão legal para que as áreas públicas rurais possam ser regularizadas por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação da Lei 12.024/09.

428. Assim, em que pese ser de responsabilidade da AJL analisar os documentos juntados aos autos, não é de sua alçada verificar a veracidade da autenticação de tais documentos. Não pode o defendente responder pelo descuido de servidores responsáveis por alocar dados nos autos.

429. Acrescenta que, embora a TERRACAP afirme que a responsabilidade pela análise da documentação era da SEAGRI, tal fato não elide a responsabilidade daquela Empresa por eventuais vícios existentes. A celebração de um contrato de concessão de uso traduz-se em ato administrativo composto, no qual a reanálise de toda documentação deve



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

ser realizada pela detentora do domínio da terra, afinal o contrato vai assinado pelo representante daquela empresa.

430. Pondera que a análise documental realizada pela AJL busca aferir a comprovação do lapso temporal de ocupação da terra, bem como o desenvolvimento de atividade rural efetiva. O que nos faz crer que fora analisada a congruência entre o lapso temporal da constituição das pessoas jurídicas e as confecções das cessões de direito.

431. Argumenta que, no momento da autuação do processo de regularização, faz-se necessária a juntada dos atos constitutivos da Pessoa Jurídica. Sabe-se, hoje, que os documentos das empresas BSB Agropecuária, SIGMA Agropecuária e Agropecuária Brasília, dão conta que foram constituídas após as confecções das Cessões de Direitos. Não havia à época como mensurar a autenticidade da documentação das empresas.

432. No que se refere à análise das Cessões, a comprovação da transmissão dos direitos incidentes sobre a área rural, nem sempre era possível localizar efetivamente qual seria a área afeta às transmissões. Em alguns casos, as chácaras sofrem alterações sucessivas no número. Muito embora o PU disponha que se trata de uma chacara específica, as Cessões trazem diversas outras no seu objeto, dificultando a análise jurídica.

433. Cabe à Gerência de Regularização Fundiária conferir as cadeias de sucessões, a fim de dimensionar a exatidão das transferências, e cabe à AJL revisar tal procedimento, conferindo datas, cedente e cessionário e os prazos afetos.

434. Sustenta, ainda, não haver vedação de uma Pessoa Jurídica com atividade diversa da rural figurar como requerente em um processo de regularização fundiária, caso da empresa Sigma Radiodifusão. Basta que comprove atividade rural efetiva e tempo de ocupação, desde que a terra cumpra sua função social.

435. Explica que os instrumentos particulares de Cessão de Direito juntados aos autos servem para delinear a cadeia de posse. Aliados aos Contratos de Concessão de Uso da FZDF, perfazem a comprovação do lapso temporal da ocupação, não valendo para fins do processo de regularização,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

salvo no que se refere à cadeia nominal de sucessões. Não importa a data de feitura, basta que sejam realizadas subsequente ao contrato com a FZDF.

436. Por esse motivo, observa-se que não se tecem maiores fundamentações acerca do conteúdo destas Cessões. E não poderia ser diferente, haja vista que a comprovação do tempo de ocupação guarda relação tão somente com o lapso temporal anterior a agosto de 2004, conforme preconiza o art. 18 da Lei 12.024/09, combinado com o art. 2º do Decreto 31.084/09.

437. Expõe que, no processo de regularização, portanto, coube à AJL aferir este lapso temporal. A Cessão de Direito é vista apenas como elemento de prova deste tempo. Assim, todos que se manifestaram acerca da documentação se detiveram aos aspectos formais dos documentos, como por exemplo verificar a data do reconhecimento de firma levado a efeito na Cessão de Direitos. Destaca também o art. 2º do então Decreto 31.084/09, que assim dispõe:

Art. 2º. Considera-se legítimo ocupante da terra rural do Distrito Federal e de suas entidades, aquele que atenda as seguintes condições:

I - Comprove, no ato da assinatura dos respectivos termos, que detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, dando imóvel que ocupa a sua destinação legal, assegurando o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural.

438. Neste sentido, afirma que as Cessões de Direitos juntadas aos autos não interferem nos processos de regularização, valendo apenas como instrumento probatório da cadeia de posse. Sanada a eventual irregularidade exposta pela imprensa, o processo de regularização poderia seguir, sem maiores complicações. O fato de as sucessões terem sido realizadas posteriormente à instituição das pessoas jurídicas, demonstra que pode ter havido erro material quando da feitura dos documentos. Uma vez sanado, não haveria obstáculo para que aqueles mesmos venham a requer o prosseguimento do pleito.

439. Assim, acredita ter restado claro que nada mais fez que analisar os autos dos processos de acordo com a instrução. Não há demonstração



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

de que o eventual dano efetivamente ocorreu por conta de sua atuação, não existindo nexo de causalidade. Assim, resta clara a ausência de dolo, não há dano ao erário ou enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa.

440. Na exegese e na aplicação das regras de Direito Público não se pode punir condutas eventualmente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé do agente. A má-fé é premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. Presente a boa-fé do justificante, requer a retirada de seu nome da Matriz de Responsabilização.

Análise

441. Chefe da AJL, foi chamado em audiência por emitir parecer atestando a comprovação do lapso temporal exigido na Lei 12.024/09, por empresas constituídas em 2014. Contribuiu para a regularização indevida de terras rurais, nos termos da Matriz de Responsabilização de peça 51.

442. Está constatada que a comprovação do lapso temporal foi feita de forma ilegal pelas empresas Agropecuária Brasília, BSB Agropecuária e Sigma Agropecuária.

443. Utilizando-se como exemplo o caso da empresa Agropecuária Brasília (peça 7), percebe-se que era fácil a detecção da irregularidade para o servidor que atuasse de forma diligente, esperada. Consta do Contrato Social da Empresa, que iniciou suas atividades em 2014 (fl. 29). Mais a frente nos autos (fl. 37), consta a cessão de direitos do Sr. Wigberto Tartuce para a empresa citada, datada de 2003, ocasião em que a firma não existia.

444. Analisa-se agora a responsabilidade do justificante para essa ocorrência. O Regimento Interno da SEAGRI, instituído pelo Decreto 34.249/13, estabelece em seu art. 49, as competências da AJL:

Art. 49 À Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL, unidade orgânica de assessoramento integrante do sistema jurídico do Distrito Federal, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural, compete:

II — Promover o exame prévio de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes às atividades da Secretaria, sem prejuízo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

necessária manifestação conclusiva da Procuradoria Geral do Distrito Federal, tendo em vista sua competência privativa para o exercício da Consultoria Jurídica no âmbito do Distrito Federal;

III — Estudar, orientar, analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Secretaria que forem submetidos à sua apreciação;

445. Temos ainda o Anexo II, item III, da Portaria 25/11, que fixa, a competência da AJL, nos seguintes termos:

III – DA ASSESSORIA JURÍCO-LEGISLATIVA – AJL/SEAPA-DF

Caberá à Assessoria Jurídico-Legislativa a análise jurídica dos processos de regularização fundiária a ela submetidos pela SAF, emitindo o correspondente parecer técnico-jurídico, com devolução dos autos à SAF.

446. Ainda, merece menção as observações feitas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 32/15, quanto à AJL (peça 38). O Regimento Interno da Secretaria estabelece que compete à AJL, entre outros promover o exame prévio de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes às atividades da Secretaria bem como analisar e exarar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Secretaria que forem submetidos à sua apreciação.

447. Enfatiza que, todavia, em nenhum momento AJL se manifestou clara e afirmativamente acerca do conteúdo das documentações apresentadas. Aponta tal fato como uma incongruência sistêmica no procedimento de regularização, tendo em vista que todas as outras unidades com responsabilidade sobre a questão, também assim agiram.

448. Faz um adendo quanto à participação da AJL no procedimento de regularização. A Assessoria teria o dever de proceder a análise jurídica prévia quanto ao cumprimento dos requisitos legais e, com muito mais cuidado, sobre toda a documentação apresentada pelo requerente. Pela singela apreciação dos autos, verificou o GT a inércia da AJL em fazê-lo. Sugere que, daqui para frente, os doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária.

449. Quanto aos argumentos apresentados pelo justificante, vamos elencá-los, de forma a demonstrar que não prosperam as alegações do titular da AJL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

450. Na aplicação da norma deve-se verificar o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado: O justificante passa a impressão de que validar um documento de cessão de direitos de um particular para uma empresa que sequer existia, é uma falha desimportante, que não merece a responsabilização de quem contribuiu para a sua ocorrência.

451. Não cabia à AJL analisar a veracidade de documentos que poderiam ser considerados falsos, pois nenhum servidor possuía expertise para tal: Diversamente do alegado, o próprio justificante, em sua peça, item 5.6, abaixo citado, ressalta que cabia a ele conferir datas. Bastava isso para que as irregularidades não ocorressem:

“5.6. Cabe à Gerência de Regularização Fundiária, conferir as cadeias de sucessões, a fim de dimensionar a exatidão das transferências, e **cabe à AJL revisar tal procedimento, conferindo datas, cedente e cessionário e os prazos afetos.**”

452. Cabia à AJL:

- identificar irregularidades nos processos de regularização fundiária, com relação aos aspectos jurídicos;
- analisar a documentação juntada pelo requerente, bem como a documentação acostada pelas áreas responsáveis pela instrução processual.
- proceder a análise jurídica prévia quanto ao cumprimento dos requisitos legais e sobre toda a documentação apresentada. O exame se deu nos termos da legislação em vigor.

453. Foi exatamente o que não fez o justificante. Ao não identificar as irregularidades e validar documentos para empresas não constituídas, contribuiu para a indevida emissão dos CLOs.

454. A análise documental busca aferir a comprovação do lapso temporal de ocupação da terra. No momento da autuação do processo, faz-se a juntada dos atos constitutivos da Pessoa Jurídica. Sabe-se, hoje, que as empresas BSB Agropecuária, SIGMA Agropecuária e Agropecuária Brasília foram constituídas após as confecções das Cessões de Direitos. Não havia



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

à época como mensurar a autenticidade da documentação das empresas:

A alegação do justificante vai de encontro aos elementos constantes dos autos. Se detectada oportunamente a falha da data do documento da cessão de direitos, em função de os cessionários sequer existirem, informação já disponível nos autos, poderia a SEAGRI adotar os procedimentos para a comprovação da falta de autenticidade do documento de cessão de direitos.

455. *Não importa a data do documento de cessão de direitos, basta que seja realizada subsequente ao contrato com a FZDF. O fato de as sucessões terem sido realizadas posteriormente à instituição das pessoas jurídicas demonstra que pode ter havido erro material quando da feitura dos documentos:* Para fazer tal afirmação, deveria o justificante informar o embasamento jurídico/fático que respalda seu entendimento. Da mesma forma, a linha de pensamento desenvolvida, inclusive por outros justificantes, de que houve erro na data das três cessões de direito, não está respaldada em qualquer documento que a ampare e vai de encontro as disposições do ordenamento jurídico aplicável.

456. *Não se pode punir condutas eventualmente irregulares, quando ausente a má-fé do administrador público. Presente a boa-fé do justificante, requer a retirada de seu nome da Matriz de Responsabilização:* Para análise do tema, importam a Lei 13.655/18 – que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB; e o Decreto 9.830/19 – que regulamentou os dispositivos incluídos na LINDB, arts. 20 ao 30.

457. A Lei 13.655/18 incluiu o art. 28 na LINDB, estabelecendo que, além do dolo, o erro grosseiro na ação do agente público, possibilita sua penalização:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

458. Esse novo dispositivo foi regulamentado pelo Decreto 9.830/19, que dispôs em seu art. 12 o que caracteriza o erro grosseiro:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por *culpa in vigilando* aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

459. Sobre o tema, o Plenário do TCU expediu o Acórdão 2.391/18 (rel. min. Benjamin Zymler), mediante o qual definiu, para fins do exercício do poder sancionatório do Órgão, que erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

460. Conforme disposto em artigo publicado pela Editora Zênite²¹, a grande virtude do Acórdão foi a de explicar, definir as balizas conceituais sobre o erro grosseiro, conforme transcrição a seguir:

“82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”.

461. O Acórdão oferece até uma tabela ilustrativa:

Gradação do Erro	Pessoa que seria capaz de perceber o erro	Efeito sobre a validade do negócio jurídico (se substancial)
Erro grosseiro	Com diligência abaixo do normal	Anulável

²¹ <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Erro (sem qualificação)	Com diligência normal	Anulável
Erro leve	Com diligência extraordinária – acima do normal	Não anulável

462. No presente caso, a conduta do justificante se amolda às definições de erro grosseiro presentes na legislação e no citado Acórdão. A irregularidade decorreu da inobservância das datas constantes dos documentos de Cessão de Direitos e de constituição das empresas. Vale ressaltar que o próprio justificante estabeleceu como sua a responsabilidade de conferir datas. Por não terem sido verificadas, validou-se uma transferência de propriedade para empresas que passaram a existir somente 11 anos depois.

463. Essa falta de diligência caracteriza o erro grosseiro. Ainda, entendemos que a conduta/omissão do justificante está compreendida nos termos dispostos no art. 12, § 1º, do 9.830/19. Por fim, não identificamos nenhuma das excludentes constantes do citado artigo no caso em análise.

464. Dessa forma, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas, motivo pelo qual sugerimos que seja aplicada, ao Sr. Nazareno Alves Sobrinho, a penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94, pela grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09 caracterizada nestes autos.

Moisés José Marques

465. Cientificado em 30.4.18 (peça 168), em 29.5.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas justificativas (peça 200), concedida por intermédio do Despacho Singular 281/18-GCIM (peça 205). Em 10.7.18, as apresentou (peça 238).

466. Inicialmente, faz um histórico do processo de regularização de áreas rurais no DF, que culminou na Lei Federal 12.024/09, regulamentada pelo Decreto 31.084/09. Em 2011, o MPDF por meio do Termo Aditivo de Re-Ratificação e Consolidação do Termo de Ajustamento de Conduta 18/06 reconheceu essa legislação como marco regulatório aplicável ao processo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

de regularização das ocupações de áreas rurais de propriedade da TERRACAP.

467. Informa que foi um dos agentes públicos envolvidos na questão por mais de 20 anos, seja na condição de Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária, até out/12, e Diretor de Regularização de Imóveis Rurais na TERRACAP, a partir de então.

468. A seguir, cita as imputações a ele dirigidas na Matriz de Responsabilização. Afirma não haver razão, visto não ter sido cometida qualquer irregularidade na apreciação dos processos administrativos de regularização constantes dos autos.

469. Apresenta as fases do processo de regularização, bem como a competência de cada unidade que atua no processo:

- o Decreto 34.931/13, em seu art. 2º, I, estabelece que o ocupante interessado em regularizar sua ocupação, deverá solicitar à SEAGRI, que tem a atribuição de certificar a legítima ocupação;
- a Portaria 25/11 - SEAPA consigna que caberá à SAF a instrução do processo de regularização fundiária. Entre as atribuições está a de analisar a documentação anexa ao Requerimento, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/09.

470. Defende não caber à TERRACAP questionar, tampouco revisar as manifestações praticadas pela SEAGRI, até porque seria retrabalho.

471. Indica que, nos termos do normativo próprio²², é atribuição da Diretoria de Regularização de Imóveis Rurais planejar, coordenar e promover a execução das atividades destinadas à regularização dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP ocupados irregularmente, utilizando-se dos instrumentos técnicos e jurídicos adequados.

472. Informa que a TERRACAP elaborou Manual de Rotina, onde designa a cada unidade interna a descrição de seu papel no processo administrativo que visa regularizar a ocupação. Afirma que as supostas

²² Art. 95 do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

irregularidades enumeradas na Matriz de Responsabilização não estão afetas ao Diretor de Regularização de Imóveis Rurais.

473. Inicia análise do caso a partir da Informação 191/15 – DIACOMP1, que foi a condutora das supostas irregularidades inicialmente apontadas pelo MPC.

474. Registra que a controvérsia quanto à análise dos documentos constantes dos processos de regularização está assentada na valoração que o agente público emprega ao analisar cada documento. Enquanto a Equipe Técnica do TCDF não é conhecedora da situação fática, se limita à análise técnica, à luz estrita das normas.

475. No **Parágrafo 127**, afirma a Equipe Técnica que "um aspecto que pode ser observado em todos os processos examinados foi a imprecisão acerca da dimensão da área a ser regularizada".

476. Explica que a definição da dimensão da área se faz a partir da documentação juntada pelo interessado, que apresenta uma poligonal, identificando-a mediante memorial descritivo. A seguir, o setor de geoprocessamento identifica se há sobreposição de pedidos sobre a área e sua situação dominial. Não havendo sobreposição c/c o laudo de vistoria que comprova a ocupação do interessado, define-se os limites da área ocupada.

477. Assim, o agente público da SEAGRI define a real dimensão da área ocupada, sendo tal situação confirmada pela GETOP/DITEC/TERRACAP, nos termos do Manual de Rotina.

478. Expõe que, originalmente, a FZDF, na região do CAUB, parcelou a terra rural em áreas de mais ou menos 6 ha. Ocorre que, ao longo do tempo, as pessoas que arrendaram aquelas áreas venderam seus direitos a outros.

479. Nos casos vertentes, denota-se que os respectivos ocupantes adquiriram áreas contínuas para melhor desenvolver suas atividades. No momento de requerer a regularização, se valeram do instituto do remembramento de áreas, o que não é proibido. Destaca que o endereço da gleba na área rural não segue padronização, cada ocupante estabelece



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

seu próprio endereço. Nos casos em análise, ficaram denominados o número das respectivas Chácaras, um daqueles que anteriormente identificava uma das chácaras lembradas. Defende, portanto, que não há que falar em imprecisão acerca da dimensão da área.

480. Nos **Parágrafos 131/136**, erroneamente, a Equipe Técnica identifica a área ocupada como sendo "unidade imobiliária", o que não é. Na verdade as áreas ocupadas resultam em glebas inseridas em uma unidade imobiliária, com registro cartorial, que é a Fazenda Gama, Matrícula 81.475 do Cartório do 4º Ofício do Registro de Imóveis do DF.

481. Não se trata de "unidade imobiliária", mas sim de glebas, ou seja, parcela de terras inseridas em uma matrícula. Assim, podem as áreas ser lembradas mediante memorial descritivo, estabelecendo uma nova gleba com seus respectivos limites definidos. No futuro, quando do acerto fundiário a ser promovido pela TERRACAP, a denominada área deverá receber matrícula própria, sendo conferido então o título de unidade imobiliária. Destarte, o processo de regularização visa tão somente regularizar a ocupação e não a situação fundiária da área.

482. No **Parágrafo 142**, a Equipe Técnica aponta a ausência de zelo na instrução processual do requerimento da empresa Agropecuária Brasília, quanto às divergências de datas no CLO, anterior à aprovação do COREG e à data do parecer do Conselheiro.

483. Afirma ser apenas eventual erro material, o que é perfeitamente factível, diante do volume de processos analisados. Defende que tais divergências não são motivos para macular o processo, o que pode ser observado na Justificativa do Sr. Marcelo Tassinari, Diretor de Regularização à época dos fatos, já juntada aos autos.

484. No **Parágrafo 154**, a Equipe Técnica alega que ocorrera destinação de diversas áreas rurais a um mesmo grupo de pessoas.

485. Argumenta tratarem-se de pessoas jurídicas distintas, que comprovaram cumprir as exigências da Lei 12.024/09, quais sejam: ocupar a área por sucessão desde agosto de 2004 e ter cultura agrícola.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

486. Ressalta não haver qualquer impedimento em conceder o uso da terra a pessoas jurídicas distintas que eventualmente pertencem ao mesmo grupo de pessoas. O art. 247 da LODF veda conceder a um mesmo beneficiário mais de uma parcela rural, na hipótese de se tratar de interesse social para assentamentos agrários de trabalhadores rurais.

487. Assevera não se tratar de assentamento agrário de trabalhadores rurais, mas sim de regularizar situação ocupacional histórica de pessoas físicas. Tal assertiva se confirma com a data do reconhecimento das firmas pelo Cartório, que é de 2014.

488. Tal situação não macula a documentação que prova o lapso temporal. O agente público, ao analisar tal situação, considera como data do documento aquela que se encontra grafada pelo cartório, quando do reconhecimento da firma, pois esta goza de credibilidade, por ter o tabelião fé pública.

489. Quanto ao fato de o reconhecimento da firma ocorrer no Cartório da cidade de Alexânia – GO, em nada macula o documento. Os cartórios do DF estavam impedidos de reconhecer firmas em documentos de transferência de posse de áreas rurais públicas, por proibição da Corregedoria do TJDF.

490. Com relação à suposta conduta criminosa, registra-se que já se encontra juntado aos autos manifestação do MPDF que arquivou procedimento que analisava esta questão, por motivo de ausência de indício de crime.

491. No **Parágrafo 188**, descreve a Equipe Técnica que, devido ao fato de os requerimentos dos diversos processos terem sido efetuados em datas muito próximas e sido relatados pelo mesmo conselheiro, há possível favorecimento de um grupo específico de pessoas.

492. Assevera que tal ilação não tem prova que a sustente e não guarda relação com a conduta do justificante, que sempre exerceu suas funções de forma imparcial, impessoal e sem observar o nome na capa do processo, pois o que interessa é seu conteúdo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

493. Nos **Parágrafos 191/193**, questiona a Equipe Técnica a comprovação do lapso temporal, ainda que por sucessão. Destaca que o inciso I do Art. 2º do Decreto 34.931/13 assegura ao ocupante provar sua ocupação por sucessão, juntando documentos que comprovem ocupação ininterrupta, desde agosto de 2004 até a data do pedido de regularização da ocupação.

494. Sustenta que no caso vertente, há prova ininterrupta da ocupação por meio de contratos de compra e venda de direitos e benfeitorias na área. Por essa razão, o relator consignou que o requerente comprovou a ocupação por sucessão, pois o fato de a empresa existir apenas em 2014, não a impede de provar sua ocupação por sucessão.

495. Nos **Parágrafos 201/205**, noticia a Equipe Técnica que as atividades desenvolvidas nas áreas exigem licenciamento ambiental; que tal informação consta dos PUs e as empresas não o possuem; e o licenciamento é prévio, portanto já deveria constar nos autos.

496. Afirma que o propósito da regularização da ocupação não pode ser obstaculizado em face de eventual inobservância de exigências ambientais, até porque não compete à SEAGRI, tampouco à TERRACAP fiscalizar as áreas do ponto de vista ambiental. O produtor rural deve prestar contas das atividades, quanto à questão ambiental ao órgão competente, que é o IBRAM. Este é o responsável pela fiscalização e adequação das atividades às exigências ambientais.

497. A aprovação do PU pelo GT da SEAGRI tem suas razões técnicas, não cabendo ao justificante, seja na condição de Conselheiro do COREG ou de Diretor na TERRACAP, fazer qualquer questionamento, até porque não tem conhecimento técnico para tal. Por esta razão, na hipótese de se configurar irregularidade, esta não é de responsabilidade do justificante.

498. Nos **Parágrafos 207/216**, versa sobre a necessidade de outorga da ADASA para utilização dos recursos hídricos, noticia a Equipe Técnica que a empresa Sigma Radiodifusão faz extração de água, porém, efetuou o protocolo junto à ADASA em 3.9.14, posterior à data em que solicitou a regularização da área.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

499. Aponta que no decorrer da tramitação do processo de regularização, exigências vão surgindo e o interessado se obriga a cumpri-las. Ainda que no início não fora provada a correta utilização da água, durante a instrução processual a empresa adotou a medida legal cabível para regularizar a situação do uso da água.

500. Defende não haver mácula no PU e, por conseguinte, impedimento de expedição do CLO, visto que a interessada cumpriu com o protocolo junto à ADASA, razão pela qual, não se configura qualquer irregularidade.

501. No **Parágrafo 224**, noticia a Equipe Técnica que o objeto social da empresa Sigma Radiodifusão não é compatível com a atividade agricultura/pecuária e não permite o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF.

502. As exigências para regularização da ocupação da área rural são a ocupação desde agosto/2004 e cultivo agrícola. Para fazer cumprir a função social da terra, que é a produção agrícola/pecuária, não há necessidade de a pessoa jurídica ter como objeto social a exploração rural, basta a constatação de que a área tenha produção rural.

503. Do mesmo modo, as finalidades previstas no art. 346 da LODF podem perfeitamente ser atendidas por qualquer pessoa, física ou jurídica, desde que faça a terra cumprir sua função social.

504. Destaca que a área é de 29,0724 ha e a parte que destina à instalação da torre de rádio é ínfima, o que não compromete a exploração rural praticada pela empresa.

505. Nos **Parágrafos 240/255**, tratam dos fundamentos que supostamente impingem ao justificante irregularidades no trato do processo, na condição de Conselheiro do COREG e de Diretor da TERRACAP.

506. Afirma que os fundamentos que afastam as supostas irregularidades já foram discutidos alhures, não havendo qualquer responsabilidade do justificante.

507. Por fim, registra que não há prejuízo ao erário acerca dos fatos apresentados pelo MPJTCDF, como sendo irregulares. Observa-se que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

áreas são ocupadas há tempos pelas empresas requerentes, que sucederam outros particulares, que já estavam instalados. Para melhor esclarecer os fatos, manifesta desejo de fazer sustentação oral antes do julgamento.

508. Assim, requer o acolhimento do exposto, com a consequente decisão pela improcedência da pretensão do MPC, em considerar irregulares os processos administrativos em comento. Em caso de eventual manifestação pela caracterização da irregularidade, que seja afastado o Justificante das responsabilidades.

Análise

509. Relator dos requerimentos, membro do COREG e Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP, foi chamado em audiência em função das seguintes irregularidades apontadas na MR de peça 51:

- emissão de parecer favorável à regularização, sendo desrespeitados os preceitos da Lei 12.024/09;
- omissão na conferência dos documentos apresentados pelas empresas requerentes, demonstrando negligência na instrução processual e ocasionando a regularização de terras rurais sem a comprovação do lapso temporal exigido e também com destinação de área à empresa que realiza atividades não relacionadas à agropecuária.
- assinatura dos contratos de concessão de uso que permitiram a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

510. Na questão referente à empresa Sigma Radiodifusão, expressamos nosso entendimento no tópico anterior, que tratou da análise das determinações/diligências decorrentes das Decisões 1.636/18 e 3.880/19 (§§ 271/284 desta Informação). O fato de a empresa desenvolver atividades estranhas à agropecuária, não impediria, em momento futuro, o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, considerando as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

vistorias realizadas pela SEAGRI, temos que a atividade de radiodifusão não impede, mas não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF e do art. 18 da Lei 12.024/09.

511. Cabe ressaltar, que apesar de pertencer aos quadros da TERRACAP, o responsável teve ciência dos documentos constantes de todos os processos ainda enquanto tramitavam na SEAGRI. Isso porque, no âmbito do COREG, foi relator dos quatro processos de regularização. Tomando como exemplo o Parecer constante do Processo da empresa Brasília Agropecuária, o justificante assim se manifestou (fl. 97, peça 5):

“Realizada a análise documental, na qualidade de conselheiro do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG emito parecer favorável pela regularização da gleba pretendida em nome do interessado, por preenchimento de todos os requisitos legais”.

512. Por ser relator dos processos no COREG, está configurada sua responsabilidade no Processo. Como relator, é intrínseca a necessidade de examinar os documentos constantes dos autos, antes de se posicionar favoravelmente à regularização das diversas áreas.

513. Inclusive, ao tecer comentários ao entendimento da Equipe Técnica deste Tribunal (parágrafos 191/193 da Informação 191/15), dá a entender que percebeu o fato de as empresas terem sido constituídas apenas em 2014. Apenas considerou que tal fato não maculava a prova da ocupação por sucessão desde agosto de 2004:

“No caso vertente há prova ininterrupta da ocupação por meio de contratos de compra e venda de direitos e benfeitorias da área, razão pela qual o relator consignou que o requerente comprovou a ocupação por sucessão, pois o fato da empresa existir em 2014 não a impede de provar sua ocupação por sucessão”.

514. Quanto à sua responsabilização como Diretor da TERRACAP, cita que as competências da Companhia no processo resumem ao disposto em seu Manual de Rotina. Tomando-se como exemplo o processo da empresa Agropecuária Brasília (peça 7), temos que o documento consta dos autos às fls. 119/120.

515. Em tal documento consta a previsão que, após manifestações da DIRUR quanto à situação da área a ser regularizada (1º passo), os autos retornam aquele setor para “elaborar relatório e voto com vistas à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

aprovação da DIRET (9º passo). Neste momento, incide a já apontada necessidade de examinar-se detidamente os documentos constantes dos autos.

516. Não merece guarida a afirmação do justificante de que uma revisão da análise feita pela SEAGRI seria retrabalho. A necessidade de se analisar os documentos que compõem os autos, é decorrência dos controles de que a Administração possui para evitar ilegalidades, como as aqui tratadas.

517. Dessa forma, consideramos improcedentes as razões de justificativa apresentadas, motivo pelo qual sugerimos a aplicação ao Sr. Moisés José Marques, relator dos processos no COREG e então Diretor da DIRUR, a penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94, pela grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09 e às disposições do Decreto Distrital 34.931/13 caracterizada nestes autos.

Marco Aurélio Soares Salgado

518. Cientificado em 27.4.18 (peça 165), não apresentou suas razões de justificativa. Vale ressaltar que, inclusive, solicitou prorrogação de prazo para sua apresentação (peça 243), concedida pela da Decisão 3.612/18 (peça 248).

Análise

519. Advogado-Geral da Advocacia e Consultoria Jurídica ACJUR/PRESI/TERRACAP, foi chamado em audiência em função das seguintes irregularidades, nos termos da Matriz de Responsabilização de peça 51:

- emissão de parecer atestando a comprovação, por empresa constituída em 2014, do lapso temporal exigido na Lei 12.024/09. Contribuiu para a regularização indevida de terras rurais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- assinou os contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

520. Diante da regularidade da notificação e, em função da ausência de manifestação, entendemos que o interessado deva ser considerado revel, conforme disposto no art. 13, § 3º, da LC 1/94.

521. Apesar de a revelia não implicar automaticamente em aplicação de sanção, conforme entendimento defendido, dentre outros, pelo MPC desta Casa (Parecer 178/16-DA), ressaltamos que não identificamos qualquer motivo que exima ou atenua a responsabilidade do servidor, na questão que envolve a comprovação do lapso temporal pelas empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília. Ao contrário, suas ações foram decisivas para que as ilegalidades ocorressem, conforme análise a seguir.

522. As competências de cada setor da TERRACAP, no processo de regularização da ocupação de terras rurais são detalhadas no Manual de Rotina, aprovado pela Decisão DIRET 498/14 (fl. 4, peça 32). Tomando-se como exemplo o processo da empresa Agropecuária Brasília (peça 7), temos que o citado documento consta dos autos às fls. 119/120.

523. O 8º passo do referido Manual de Rotina estabelece que a ACJUR deve emitir parecer sobre todo e qualquer aspecto jurídico envolvido no processo de regularização de imóveis rurais.

524. Mediante o Parecer 1.273/14 – ACJUR (fls. 152/158, peça 7), o interessado conclui, com base nos documentos constantes dos autos, não haver qualquer óbice do ponto de vista jurídico-formal à conclusão do procedimento de regularização da ocupação rural pleiteada.

525. Cabe ressaltar que nos demais processos, mediante Pareceres 1.245/14, 1.244/14 e 1.246/214 (peças 5, 6 e 8), o servidor se manifestou no mesmo sentido.

526. Dessa forma, sugerimos a aplicação da penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94 ao servidor revel Marco Aurélio Soares Salgado, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

grave infração ao art. 18 da Lei 12.024/09 e às disposições do Decreto Distrital 34.931/13 caracterizadas nos autos.

Maria do Socorro Marques Miranda, Luiz Vicente Ghesti e Hélio Orides Dal'bello

527. Cientificados em 27.4.18 (peça 163), 30.4.18 (peça 167) e 10.5.18 (peça 187), em 24.5.18, solicitaram prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peças 191 e 192), concedidas por intermédio do Despacho Singular 267/18-GCIM (peça 194). Em 10.7.18, as apresentaram (peça 239).

528. Inicialmente, ressaltam que não são servidores públicos, sendo designados pelo Governador do DF, por indicação de organizações sociais, como membros do COREG, para exercerem o encargo sem qualquer remuneração, no cumprimento de atividade de interesse público, repelindo qualquer imputação que maculem suas atuações.

529. Informam que o justificante Luiz Ghesti, conforme se verifica nas atas das reuniões do COREG, e na própria instrução do Tribunal, não atuou em todas as deliberações. Já o justificante Hélio Dal'Bello participou de apenas uma deliberação, mesmo assim na condição de suplente, enquanto representante da Federação da Agricultura e Pecuária - FAPE, na ausência do respectivo titular. Explicam que as reuniões eram sempre conduzidas por seus respectivos dirigentes, dentro de formato padrão, comum e rotineiro, sem a interferência dos justificantes.

530. Enfatizam suas limitações de competências, comparadas às atribuições dos agentes públicos, aos quais cabem os atos de efetiva instrução processual. Aos justificantes não coube instruções e análises administrativas, nem mesmo quaisquer atos de correição.

531. Defendem que o colegiado exerce apenas o papel de acompanhamento e controle social dos atos da Administração, sendo desprovido de estrutura e competência administrativa. Não pode, portanto, ser responsável pela revisão ou repetição de procedimentos administrativos típicos da Administração, cuja estrutura é montada para tal finalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

532. Explicam que a apreciação dos membros do COREG egressos da sociedade civil é afeta à verificação do cumprimento dos procedimentos administrativos inerentes à instrução dos processos de regularização de ocupações rurais. Não há qualquer possibilidade de repetição ou revisão dos atos, até pela ausência de investidura, competência, capacidade técnica, estrutural ou operacional do colegiado para tal intento.

533. A atuação do Conselho sempre foi no sentido de observar o cumprimento das etapas processuais e de registro de manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais administrativas, com atuação processual no âmbito da SEAGRI.

534. Afirmam que sempre se preocuparam com a efetividade no desenvolvimento de atividade agropecuária na área. Contudo, não opunham resistência a atividades do setor secundário e terciário, permitidas pelo PDOT, especialmente quando se tratava de atividade complementar ao desenvolvimento rural, ou que não estabelecesse concorrência ou prejuízo de uma com relação à outra.

535. Nos casos sob discussão, a Administração atestou a existência de áreas com atividade agrícola e área com atividade de radiodifusão, sem a configuração de qualquer impedimento legal ou concorrência com a atividade agrícola. Não foi apresentada pelo relator qualquer discussão junto ao Colegiado quanto à existência de tal atividade no local. Estava clara a efetividade do desenvolvimento de atividade agrícola na gleba, com características de produção em pequenas áreas de cultivo com pouca disponibilidade hídrica.

536. No Colegiado, a prática sempre foi no sentido de o relator observar, quanto ao cumprimento das fases processuais, as manifestações conclusivas dos setores administrativos da SEAGRI, quanto ao cumprimento dos pré-requisitos legais estabelecidos nas normas vigentes.

537. Alegam que, nos quatro casos, o relator foi categórico ao apresentar voto favorável à aprovação. Isso por ter observado que todas as fases processuais teriam sido regularmente cumpridas, fato pelo qual recebeu a adesão dos demais pares do Colegiado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

538. Enfatizam que não foi verificada nenhuma motivação ou incoerência que ensejasse diligências adicionais. Como única ressalva, tem-se as observações e advertências para a necessidade de licenciamento ambiental de atividades específicas, em momento oportuno.

539. Afirmam que todas as deliberações inerentes às reuniões do COREG, conforme se vê nas respectivas atas acostadas aos processos, seguiram rigorosamente esse procedimento. A propósito, o membro Luiz Ghesti tomou posse exatamente em uma das reuniões que tratou de um dos processos em discussão.

540. Sobre os processos específicos, argumentam que as fases processuais a cargo da Administração foram sequencial e rotineiramente cumpridas e concluídas pelos respectivos setores, com a indicação conclusiva da conformidade dos atos e fatos.

541. Citam o histórico dos principais atos administrativos realizados pela SEAGRI nos processos em questão, constante, inclusive na Informação 191/15 - DIACOMP1. Acreditam que não seria razoável um observador externo contestar as informações apresentadas pela Administração.

542. Dessa forma, defendem ser imprópria a atribuição de responsabilidade aos justificantes, por eventual equívoco praticado na instrução pelos setores competentes da SEAGRI. Ressaltam que a própria ratificação da instrução pelas diversas instâncias administrativas da TERRACAP é a demonstração de que qualquer entendimento diverso por parte do Colegiado e, particularmente dos justificantes, seria descabido.

543. Explicam que o único ato praticado pelos justificantes, em cada um dos processos, foi a manifestação de acompanhamento de cada voto favorável do relator designado. Isso demonstrava a confiança e respeito às diversas instâncias instrutivas.

544. Registram ainda que, mesmo na fase de apuração conduzida por este Tribunal, não há indício de dolo por parte dos justificantes, com o condão de burlar qualquer procedimento ou gerar prejuízo ao erário. Afirmam que não houve a ocorrência de grave infração à norma legal, muito menos prejuízo ao erário. Assim, de acordo com a jurisprudência pacificada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

nesta Corte de Contas, tal situação não leva à aplicação da multa prevista no art. 57, II, da LC 1/94.

545. Concluem que suas inclusões na Matriz de Responsabilização é um lamentável equívoco. Não tiveram participação efetiva como relatores da matéria, tendo atuado no limite de suas competências, sem interferência nas respectivas instruções administrativas, a cargo dos agentes públicos competentes.

546. Destacam que o Sr. Secretário da SEAGRI, que acumula a função de Presidente do COREG, em 24.6.15, determinou a anulação dos CLOs de que tratam os processos 070.001601/14, 070.0001643/14 e 070.0001650/14. Citada anulação foi levada ao conhecimento do COREG na 1ª Reunião Extraordinária do Colegiado em 2015, que acolheram a decisão, sem qualquer oposição ou reparo. Ressaltam que a possível falha somente veio ao conhecimento do Conselho naquele momento.

547. Por fim, considerando que outros agentes foram chamados em audiência, pugnam que todas as justificativas, naquilo que forem favoráveis e coerentes à atuação dos interessados, possam se somar à presente manifestação. Ainda, que seja garantido o direito de futuras intervenções para juntada de novas informações complementares ou saneadoras.

548. Alegam que o colegiado é desprovido de estrutura e competência administrativa. Não pode, portanto, ser responsável pela revisão ou repetição de procedimentos administrativos típicos da Administração, cuja estrutura é montada para tal finalidade.

549. Explicam que a apreciação dos membros do COREG egressos da sociedade civil é afeta à verificação do cumprimento dos procedimentos administrativos inerentes à instrução dos processos de regularização de ocupações rurais. Não há qualquer possibilidade de repetição ou revisão dos atos, até pela ausência de investidura, competência, capacidade técnica, estrutural ou operacional do colegiado para tal intento.

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

550. Membros do COREG, foram chamados em audiência por terem aprovado as regularizações, desrespeitando os preceitos da Lei 12.024/09. Especificamente, nos termos da MR de peça 51, as irregularidades são a regularização de terras rurais:

- sem o cumprimento do lapso temporal necessário, e
- para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

551. Usando novamente como exemplo o processo da empresa Agropecuária Brasília, temos que a reunião do COREG ocorreu em 27.11.14 (fls. 109/112, peça 7). Foram discutidos 26 processos de regularização nessa oportunidade, sendo que dois dos justificantes atuaram como relatores de outros casos. Nos processos em tela, participaram apenas como membros, sendo que apenas a Sra. Maria do Socorro Marques Miranda atuou nos três processos sob análise.

552. Conforme disposto no art. 19 do Decreto 35.775/14²³, os processos a serem apreciados são encaminhados aos Conselheiros com antecedência mínima de 48 horas da data da sessão. Não nos parece ser tempo razoável para que se exija análise detalhada de 26 processos. Deve-se observar também que, por serem relatores de outros casos, suas atenções maiores se voltam para estes, uma vez que precisam apresentar votos que, necessariamente, demandam uma análise minuciosa dos autos.

553. Parece razoável também a explicação dada por todos os justificantes que se manifestaram, de que a atuação do Conselho era no sentido de observar o cumprimento das etapas processuais e de registro de manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais administrativas, com atuação processual no âmbito da Secretaria.

554. Assim, sua competência seria tão somente a verificação da:

- existência da documentação;
- presença de análise de tais documentos pela SAF; e

²³ Aprova o Regimento do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal - COREG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- presença da análise jurídica realizada pela AJL.

555. Ainda, nos casos questionados, o relator de todos os processos foi categórico ao apresentar voto favorável às aprovações, por ter observado que todas as fases processuais teriam sido regularmente cumpridas. Os justificantes, em cada um dos processos, apenas manifestaram sua concordância em acompanhar cada voto favorável do relator.

556. Diante desse quadro, entendemos não ser razoável responsabilizar os membros do COREG, que não foram relatores dos processos aqui tratados, por irregularidades cometidas na análise de documentos que resultaram na emissão irregular dos CLOs.

557. Dessa forma, sugerimos que o Tribunal considere procedentes as razões de justificativa apresentadas, em conjunto, pela Sra. Maria do Socorro Marques Miranda e pelos Srs. Luiz Vicente Ghesti e Hélio Ordes Dal´bello, em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização de peça 51.

Marcos de Lara Maia

558. Cientificado em 30.4.18 (peça 174), em 28.5.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peça 204), concedida por intermédio do Despacho Singular 281/18-GCIM (peça 205). Em 9.7.18, as apresentou (peça 236).

559. Atual gerente da Gerência de Meio Ambiente da EMATER, foi Membro do COREG. Inicialmente, cita as competências do Conselho e do respectivo Plenário.

560. Alega que as análises dos processos se restringiram às informações contidas nos autos, que foram verificadas pelas áreas responsáveis. Não tinha o Conselho competência para realizar qualquer fiscalização, ou para verificar a veracidade de documentos. Ressalta que citados documentos foram recebidos com força de "confere com original" atribuído ao funcionário público no exercício do cargo e função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

561. Reporta que os processos foram distribuídos pelo Presidente do Conselho em conjunto com a Secretaria-Executiva por afinidade de trabalho de cada membro, conforme arts. 9º e 10º do Regimento Interno. No caso do justificante, sendo extensionista rural da EMATER, e como desenvolve trabalhos preferencialmente com pequena propriedade familiar, eram distribuídos a ele processos similares para relatoria.

562. Quanto às irregularidades apontadas nos processos aqui tratados, busca demonstrar que a competência para fazer a verificação correspondente era de setores específicos da SEAGRI e da TERRACAP, responsáveis diretamente por esse nível de controle.

563. Conclui ser impossível imaginar que o COREG seja responsável pela revisão ou repetição de procedimentos administrativos típicos da Administração, cuja estrutura é montada para tal finalidade. Trata-se de um colegiado instituído com o propósito apenas de permitir o exercício do papel de acompanhamento e controle social dos atos da Administração, sendo desprovido de qualquer estrutura e competência administrativa. A atuação do Conselho foi no sentido de observar o cumprimento das etapas processuais e ao lançamento de manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais administrativas no âmbito da SEAGRI.

Análise

564. Membro do COREG, foi chamado em audiência por ter aprovado as regularizações, desrespeitando os preceitos da Lei 12.024/09. Especificamente, as irregularidades imputadas ao justificante, nos termos da MR de peça 51, são a regularização de terras rurais:

- sem o cumprimento do lapso temporal necessário, e
- para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

565. Conforme análise feita anteriormente (§§ 550/557), entendemos não ser razoável responsabilizar membros do COREG, que não tenham sido relatores, por irregularidades cometidas na análise de documentos que resultaram na emissão irregular dos CLOs.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

566. Dessa forma, sugerimos que o Tribunal considere procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcos de Lara Maia, em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização de peça 51.

Danielle Borges Siqueira Rodrigues

567. Cientificada em 2.5.18 (peça 173), em 4.6.18, apresentou suas razões de justificativa (peça 224).

568. Inicialmente, cita que foi chamada em audiência em função de supostas irregularidades em processos envolvendo 4 empresas distintas que, mediante requerimentos autuados em processos diversos, solicitaram a regularização de ocupação fundiária rural, conforme disposto na Representação 13/15 – DA.

569. Inicialmente, menciona que os procedimentos administrativos visando a instrução dos processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais no DF foram estabelecidos pela Portaria 25/11-SEAPA. Consta no Anexo II, itens 1 e 2, da referida Portaria, que a autuação dos processos é de competência do Núcleo de Documentação e Comunicação Administrativa - NDC, que distribui os autos diretamente à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária - SAF.

570. À SAF compete a análise dos documentos anexos ao requerimento, com vistas a verificar se o interessado atende aos requisitos previstos em lei, de acordo com o que dispunha o Decreto 34.931/13, que tratava da regularização das ocupações de imóveis rurais do DF.

571. Após, a AJL, que detém a competência de proceder a análise jurídica dos processos, emite parecer técnico, nos termos do item III da Portaria em comento.

572. Concluída a instrução do processo, os autos são encaminhados ao Conselho, que deliberará acerca do pedido, tendo em conta a documentação constante dos autos.

573. Nota-se, portanto, que a competência do Conselho se restringe à deliberação quanto ao pleito requerido, de acordo com os documentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

anexos aos autos, não cabendo análise quanto à legitimidade e veracidade das informações presentes, que são de competência da SAF e da AJL.

574. Afirma que o Conselho, constituído por apenas 7 membros, tendo em vista a quantidade de processos relativos ao tema, tem sua competência restrita à legalidade do requerimento formulado, tendo em conta as informações contidas nos autos, bem como as manifestações dos órgãos competentes.

575. Por fim, após a deliberação do COREG, os autos eram encaminhados à TERRACAP, para as devidas providências.

576. Ressalta que a competência do COREG restringia-se verificar se constavam nos autos documentos que comprovassem os requisitos apontados na norma, não lhes cabendo discutir a veracidade das informações presentes. Essa verificação era de competência da SAF e da AJL, de acordo com o que se extrai dos excertos acima destacados.

577. Assim, reitera que, tanto a SAF, no que diz respeito a análise documental, quanto a AJL, em relação à análise técnico-jurídica, já haviam analisado o requerimento e as informações apresentadas, tendo ambos se manifestado favoravelmente ao pleito.

578. Pondera que os órgãos competentes não visualizaram quaisquer irregularidades aptas a caracterizar a ilicitude do requerimento.

579. Noticia que o Conselheiro Relator do COREG, Sr. Moisés José Marques, emitiu parecer favorável à regularização das glebas, no que diz respeito aos 4 processos, sendo aprovado o Parecer, por unanimidade.

580. Contudo, menciona a justificante que, não obstante ter aprovado o parecer do Relator, mencionou, em todos os processos, que fossem observadas as ressalvas feitas pela AJL, com o intuito de conferir ainda maior segurança jurídica à análise do pleito. Sua cota de aprovação se deu com base na manifestação técnica da área competente pela análise da veracidade e legalidade dos documentos.

"A Conselheira Danielle Borges Siqueira Rodrigues apresentou manifestação para que sejam observadas as ressalvas da AJL desta SEAGRI, bem como a necessidade de apresentação de licença ambiental das atividades, quando exigidas, no momento oportuno".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

581. Informa ainda que foi constituído Grupo de Trabalho, mediante Portaria 32/15, com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela SEAGRI, em relação aos processos em comento. Em seu Relatório Final, assevera não ter havido manifestação clara a respeito da documentação apresentada pelas empresas requerentes, imputando tal responsabilidade à AJL da Pasta, sugerindo que *"os doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária"*.

582. Afirma que os procedimentos relativos aos processos questionados seguiram o mesmo trâmite. Houve as mesmas observações dos órgãos técnicos competentes, que afirmaram, quanto ao cumprimento do lapso temporal, que os requerentes apresentaram documento comprobatório, opinando pela regularidade do procedimento.

583. Assim, sua competência seria tão somente a verificação:

- da existência da documentação;
- da presença de análise de tais documentos pela SAF; e
- da presença da análise jurídica realizada pela AJL da Secretaria.

584. Quanto ao alegado uso de documentos falsos, tece considerações acerca do disposto na Representação 13/15 – DA.

585. Analisando os autos do presente Processo do TCDF não consta qualquer manifestação no sentido de apontar quais seriam esses supostos "documentos falsos", fazendo-se crer, que tais documentos seriam referentes à comprovação do questionado lapso temporal.

586. Assim, considera imprudente a imputação de responsabilidade de um ato ilegal a qualquer pessoa que seja, sem especificar de forma clara a conduta, de modo que isso fere, dentre outros, o princípio da ampla defesa, haja vista que não há como se justificar de algo que não está claramente fundamentado.

587. Ademais, afirma que, se há falsidade documental, não se deve imputar tal ilegalidade ao membro do Conselho, a quem não compete



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

sequer a análise de tal documentação. Tal ilegalidade deve ser imputada a quem supostamente a apresentou.

588. Nesse mesmo sentido, importante destacar que o MPDF, nos autos do Inquérito Civil 08190.08815/15-81, conforme destacado pelo próprio MPC, *"aduziu que as provas carreadas naquele procedimento foram insuficientes para afirmar a caracterização do crime"*, tendo sido referido procedimento administrativo investigativo arquivado.

589. Se nem mesmo o órgão responsável pela persecução penal do fato conseguiu apurar tais irregularidades, não cabe ao TCDF imputar à justificante a responsabilidade do que sequer era de sua competência.

590. Ao final, após tecer considerações quanto à irregularidade referente à regularização de terras rurais para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU, requer a declaração de sua não responsabilidade, por não ser de sua competência proceder a análise *in loco* das atividades desempenhadas pelas requerentes.

Análise

591. Membro do COREG, foi chamada em audiência por ter aprovado as regularizações, desrespeitando os preceitos da Lei 12.024/09. Especificamente, nos termos da MR de peça 51, as irregularidades imputadas à justificante são a regularização de terras rurais:

- sem o cumprimento do lapso temporal necessário, e
- para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

592. Conforme análise feita anteriormente (§§ 550/557), entendemos não ser razoável responsabilizar membros do COREG, que não tenham sido relatores, por irregularidades cometidas na análise de documentos que resultaram na emissão irregular dos CLOs.

593. Dessa forma, sugerimos que o Tribunal considere procedentes as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Danielle Borges Siqueira Rodrigues, em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização de peça 51.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Orlando Motta de Jesus

594. Cientificado em 9.5.18 (peça 185), não apresentou suas razões de justificativa. Vale ressaltar que, inclusive, solicitou prorrogação de prazo para sua apresentação (peça 240), concedida pela da Decisão 3.612/18 (peça 248).

Análise

595. Membro do COREG, foi chamado em audiência por ter aprovado a regularização, desrespeitando os preceitos da Lei 12.024/09.

596. Diante da regularidade da notificação e, em função da ausência de manifestação, entendemos que o interessado deva ser considerado revel, conforme disposto no art. 13, §3º, da LC 1/94.

597. A revelia não implica automaticamente em aplicação de sanção, conforme entendimento defendido, dentre outros, pelo MPC desta Casa (Parecer 178/16-DA). No presente caso, o responsável encontra-se na mesma situação dos demais justificantes, membros do COREG que não foram relatores.

598. Dessa forma, nos termos do art. 127 do RI/TCDF, as razões de justificativas apresentadas pelos demais membros do COREG, no que concerne às circunstâncias objetivas, aproveita ao responsável revel, motivo pelo qual sugerimos ao Tribunal que isente o Sr. Orlando Motta de Jesus de responsabilidade nas irregularidades que lhe foram imputadas na MR de peça 51.

Maruska Lima de Sousa Holanda

599. Cientificada em 9.5.18 (peça 186), em 4.6.18, solicitou prorrogação de prazo para a apresentação de suas razões de justificativa (peça 212). Em 16.10.18, as apresentou (peça 274).

600. A justificante, concursada da Novacap, preliminarmente, ressalta que exerceu o Cargo de Diretora Presidente da TERRACAP no período de julho de 2014 a janeiro de 2015 (apenas 5 meses). Desempenhou as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

atribuições inerentes ao cargo dentro das competências previstas no Estatuto Social e nas Normas Internas da Companhia.

601. No entanto, conforme Informação 191/15-DIACOMP1, extraiu-se a Matriz de Responsabilização, onde a justificante, na qualidade de Membro da Diretoria Colegiada da TERRACAP, foi chamada a se defender por ter aprovado diversos processos de regularização de terras rurais públicas.

602. Afirma que todos os atos foram praticados em conformidade com seus pares, tendo em vista que os processos eram preparados pela Diretoria interessada e apresentados em reunião da Diretoria Colegiada. Quando analisados, justificados e aprovados, eram assinados por todos de acordo com o que estabelece o item V, do art. 26 do Estatuto Social da TERRACAP:

Art. 26 - O Presidente da TERRACAP tem as seguintes atribuições:

(...)

V - assinar em conjunto com o Diretor de cada área os documentos de interesse da respectiva Diretoria, devendo nos instrumentos de contrato, convênios, ajustes e quaisquer outros documentos que imputem ônus para a TERRACAP, ou exonerem terceiros para com ela, constar também a assinatura do Diretor Financeiro, observadas as disposições do art. 33A deste Estatuto;

603. Assim, alega que nada mais fez do que acompanhar as Decisões tomadas pela Diretoria Colegiada, sendo o Diretor da DIRUR, Moisés José Marques, o conhecedor maior das nuances e particularidades da matéria, razão pela qual adota a totalidade dos argumentos de suas justificativas.

Análise

604. Presidente/TERRACAP e Membro da Diretoria Colegiada da TERRACAP, foi chamada em audiência, nos termos da MR de peça 51, em função das seguintes irregularidades:

- assinou os contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais;
- autorizou a celebração dos contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

605. A justificante abriu mão de apresentar argumentos em seu benefício, preferindo adotar as explicações fornecidas pelo Sr. Moisés José Marques, Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP.

606. Naquela peça, o interessado não logrou reverter o entendimento de que foi cometida irregularidade, ao se celebrar os contratos com empresas que não cumpriram o lapso temporal exigido na legislação, conforme análise constante dos §§ 509/517 desta Informação.

607. De fato, o Diretor da DIRUR conhecia mais as nuances e particularidades dos processos. Embora, nos termos do art. 26, VIII, do Estatuto Social da TERRACAP vigente à época²⁴, cabia à Presidente prover os empregos em comissão da Companhia, o que poderia resultar no enquadramento da justificante por culpa *in elegendo*, quando a justificante passou a ocupar a presidência, o referido Diretor já atuava em seu setor (§ 467).

608. Dessa forma, entendemos que a justificante se encontra em situação similar a dos membros do COREG que não foram relatores, uma vez que sua manifestação no colegiado se baseou nos documentos de apreciações dos setores competentes para tanto, os quais afirmaram que os processos estavam aptos à aprovação, apesar de, pelo cargo que ocupava, além de ter autorizado a celebração dos contratos, como membro da Diretoria Colegiada, posteriormente, os assinou, na qualidade de Presidente da empresa.

609. Dessa forma, nos termos do art. 127 do RI/TCDF, as razões de justificativas apresentadas por aqueles membros, no que concerne às circunstâncias objetivas, aproveita à justificante, motivo pelo qual sugerimos ao Tribunal que isente a Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda de responsabilidade nas irregularidades que lhe foram imputadas na MR de peça 51.

²⁴ [Estatuto de 10/10/2013 \(sinj.df.gov.br\)](http://sinj.df.gov.br)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Celbe Berger Schultz

610. Cientificado em 4.6.18 (peça 214), não apresentou suas razões de justificativa. Vale ressaltar que, inclusive, solicitou prorrogação de prazo para sua apresentação (peça 241), concedida pela Decisão 3.612/18 (peça 248).

Análise

611. Membro da Diretoria Colegiada da TERRACAP, foi chamado em audiência, nos termos da MR de peça 51, por autorizar a celebração dos contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

612. Diante da regularidade da notificação e, em função da ausência de manifestação, entendemos que o interessado deva ser considerado revel, conforme disposto no art. 13, § 3º, da LC 1/94.

613. Como já afirmado anteriormente, a revelia não implica automaticamente em aplicação de sanção, conforme entendimento defendido, dentre outros, pelo MPC desta Casa (Parecer 178/16-DA). No presente caso, o justificante encontra-se em situação similar a dos membros do COREG que não foram relatores, uma vez que sua manifestação no colegiado é baseada nos documentos de apreciações dos setores competentes para tanto, os quais afirmaram que os processos estavam aptos à aprovação.

614. Dessa forma, nos termos do art. 127 do RI/TCDF, as razões de justificativas apresentadas por aqueles membros, no que concerne às circunstâncias objetivas, aproveita ao responsável revel, motivo pelo qual sugerimos ao Tribunal que isente o Sr. Celbe Berger Schultz de responsabilidade nas irregularidades que lhe foram imputadas na MR de peça 51.

DOSIMETRIA DAS MULTAS SUGERIDAS

615. Em atenção ao disposto no § 2º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei 13.655/18, convém



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

fornecer ao Relator subsídios para a dosimetria das penalidades sugeridas. Tendo em vista o princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, da CF), a análise será feita por responsável.

Marcelo Pereira Tassinari

616. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), não foi encontrado registro de penalidade aplicada ao responsável. Dessa forma, seus antecedentes lhe são favoráveis.

617. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

Francisco José de Brito Moraes

618. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), não foi encontrado registro de penalidade aplicada ao responsável. Dessa forma, seus antecedentes lhe são favoráveis.

619. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

Fabrine Valadares Rocha

620. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), não foi encontrado registro de penalidade aplicada ao responsável. Dessa forma, seus antecedentes lhe são favoráveis.

621. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

Nazareno Alves Sobrinho



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

622. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), foi encontrado um registro de penalidade aplicada ao responsável: multa²⁵ pelo não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de decisão do Tribunal, nos termos da Decisão 6.602/08 e do Acórdão 250/08. Dessa forma, seus antecedentes não lhe são favoráveis.

623. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

Moisés José Marques

624. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), não foram encontrados registros de penalidades ou de imputação de débito em face do responsável. Dessa forma, seus antecedentes lhe são favoráveis.

625. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

Marco Aurélio Soares Salgado

626. Realizada pesquisa nos sistemas da Corte (“Busca” e “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas”), não foram encontrados registros de penalidades ou de imputação de débito em face do responsável. Dessa forma, seus antecedentes lhe são favoráveis.

627. Quanto às falhas apontadas, constituem irregularidades graves, geradoras de efeitos danosos à Administração, materializados na regularização de ocupações rurais que não preenchem os requisitos legais.

²⁵ Multa, no valor de R\$ 1.500,00 recolhida e o responsável considerado quite em relação a ela nos termos da Decisão 5.926/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

TABELAS DE IDENTIFICAÇÃO DE RESPONSÁVEIS

628. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que apresentaram razões de justificativa em atenção à Decisão 1.636/18:

Tabela 1 - Responsáveis que apresentaram Razões de Justificativa

RESPONSÁVEL	Peça
Nazareno Alves Sobrinho	189
Fernando Daminelli Araújo Mello Nelson Marinho de Castro Edson Garcia Cytrangulo Luciano Rodrigues Fonseca Felipe Nobrega de Galiza Filho	198
Danielle Borges Siqueira Rodrigues	224
Marcos de Lara Maia	236
Marcelo Pereira Tassinari	237
Moisés José Marques	238
Maria do Socorro Marques Miranda Luiz Vicente Ghesti Hélio Orides Dal'bello	239
Francisco José de Brito Moraes	263
Fabrine Valadares Rocha	264
Maruska Lima de Sousa Holanda	274

629. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que não apresentaram razões de justificativa em atenção à Decisão 1.636/18, motivo pelo qual sugerimos sejam considerados revéis:

Tabela 2 – Responsáveis Revéis

RESPONSÁVEL
Marco Aurélio Soares Salgado
Orlando Motta de Jesus
Celbe Berger Schultz

630. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que sugerimos a procedência das justificativas apresentadas em atenção à Decisão 1.636/18:

Tabela 3 - Responsáveis com Razões de Justificativa consideradas procedentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

RESPONSÁVEL	Peça
Fernando Daminelli Araújo Mello Nelson Marinho de Castro Edson Garcia Cytrangulo Luciano Rodrigues Fonseca Felipe Nobrega de Galiza Filho	198
Danielle Borges Siqueira Rodrigues	224
Marcos de Lara Maia	236
Maria do Socorro Marques Miranda Luiz Vicente Ghesti Hélio Orides Dal'bello	239
Maruska Lima de Sousa Holanda	274

631. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que sugerimos considerados réveis, mas propomos que sejam isentos de penalidade por se aproveitarem das circunstâncias objetivas apresentadas pelos demais membros do COREG:

Tabela 4 – Responsáveis Revéis cujas Justificativas dos demais os aproveitam

RESPONSÁVEL
Orlando Motta de Jesus
Celbe Berger Schultz

632. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que sugerimos a improcedência das justificativas apresentadas em atenção à Decisão 1.636/18:

Tabela 5 - Responsáveis com Razões de Justificativa consideradas improcedentes

RESPONSÁVEL	Peça
Nazareno Alves Sobrinho	189
Marcelo Pereira Tassinari	237
Moisés José Marques	238
Francisco José de Brito Moraes	263
Fabrine Valadares Rocha	264



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

633. Na tabela a seguir, indicamos os responsáveis que sugerimos a aplicação da multa prevista no art. 57, II, da LC 1/94, após análise de suas justificativas apresentadas em atenção à Decisão 1.636/18:

Tabela 6 - Responsáveis que sugerimos aplicação de penalidade

RESPONSÁVEL	CPF
Marcelo Pereira Tassinari	066.908.518-93
Francisco José de Brito Moraes	885.602.101-30
Fabrine Valadares Rocha	006.449.571-07
Nazareno Alves Sobrinho	101.603.701-59
Moisés José Marques	151.478.191-34
Marco Aurélio Soares Salgado*	461.728.151-72

* Responsável que sugerimos seja considerado revel.

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

- I. Tome conhecimento do (as):
 - a) razões de justificativa acostadas às peças 189, 198, 224, 236, 237, 238 e 239, apresentadas pelos responsáveis arrolados na Tabela 1 (§ 628);
 - b) Ofício SEI-GDF 328/19 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (peça 357);
 - c) Ofício 603/20 - SEAGRI/GAB (peça 358);
- II. delibere sobre o pedido de sustentação oral formulado à fl. 9, peça 238;
- III. considere:
 - a) revéis, na forma do art. 13, § 3º, da LC 1/94, os responsáveis indicados na Tabela 2 (§ 629);
 - b) procedentes as justificativas apresentadas pelos responsáveis indicados na Tabela 3 e aproveitadas, nas circunstâncias objetivas, aos responsáveis indicados na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Tabela 4 (§§ 630/631);

c) improcedentes as justificativas apresentadas pelos responsáveis indicados na Tabela 5 (§ 632);

IV. em consequência do item III.a c/c o item III.c, aplique a penalidade de multa, com base no art. 57, VI, da LC 1/94, aos responsáveis arrolados na Tabela 6 (§ 633), em função das graves infrações às normas legais caracterizadas nestes autos, conforme indicado na Matriz de Responsabilização de peça 51 e nesta Informação;

V. aprove, expeça e mande publicar acórdão relativo às penalidades aplicadas, autorizando desde já a adoção das medidas previstas no art. 217 do RI/TCDF, caso não ocorra o recolhimento no prazo devido;

VI. determine à SEAGRI e à TERRACAP, em face das disposições constantes no art. 277, *in fine*, e em reiteração ao item III da Decisão 1.636/18, com redação alterada pela Decisão 3.880/19, que adotem imediatamente as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei Complementar 1/94, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos, em especial, o art. 18 da Lei 12.024/2009, o art. 346 da LODF e o Decreto Distrital 34.931/2013, informando a esta Casa, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências implementadas quanto aos:

a) Certificados de Legítimos Ocupantes 273/2014, 272/2014 e 296/2014 e os Contratos de Concessão de Uso 326/2014, 328/2014 e 344/2014, relativos às empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda., respectivamente, por apresentarem os seguintes vícios:

1) imprecisão quanto à área rural efetivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

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) 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 228/2014 e o Contrato de Concessão de Uso 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 as atividades desenvolvidas não serem aptas a comprovarem agricultura/pecuária na propriedade no lapso temporal exigido;

VII. autorize:

a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à SEAGRI, à TERRACAP, aos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização de peça 51, às empresas Sigma Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda e ao Representante;

b) o retorno destes autos à Segem para os devidos fins.

À superior consideração.

Assinatura eletrônica
Henrique de Freitas Soares



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
PRIMEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

ACE – 301-8