



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PARECER: 730/2021–G3P.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO.

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 16.357/2015.

JURISDICIONADAS: COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA-TERRACAP E SECRETARIA DE AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL-SEAGRI.

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO Nº 13/2015-DA: IMÓVEIS RURAIS DE PROPRIEDADE DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA TERRACAP, QUE TERIAM SIDO REGULARIZADOS MEDIANTE FRAUDE PROCESSUAL, POR MEIO DE DOCUMENTOS FALSOS E EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. DECISÃO Nº 1.636/2018: DILIGÊNCIAS E AUDIÊNCIAS. NESTA FASE: ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS E DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS.
2. ÁREA TÉCNICA SUGERE REFORMA DA DECISÃO Nº 1.636/2018 E DA DECISÃO Nº 3.880/2019. NOVAS DETERMINAÇÕES. PROCEDÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS AGENTES PÚBLICOS. PENALIZAÇÃO DE OUTROS. RETORNO DOS AUTOS À SEGEM PARA OS DEVIDOS FINS.
3. PRECER MPC/DF: PARECER PARCIALMENTE DIVERGENTE, COM ACRÉSCIMO.

1. Os autos foram iniciados pela Representação nº 13/2015-DA (Peça 3)¹, com pedido de medida cautelar², por meio da qual o **Parquet** especial noticiou indícios de possíveis irregularidades relacionadas à regularização de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, mediante fraude processual, com utilização de documentos falsos e em desacordo com a legislação de regência.

2. As empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda. supostamente teriam se beneficiado com a celebração dos Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural.

3. Os ajustes não observaram as normas nacionais e distritais que regem a questão relativa a assuntos fundiários e o Decreto Distrital nº 34.931/2013³, vigente à época. Em resumo, os indícios de irregularidade são:

- função social da propriedade rural;

G3P-II

¹ Conhecida pela Decisão nº 5.791/2018 (Peça 10),

² Para que fosse determinado 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.

³ Que dispunha sobre a regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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

4. A Representação foi conhecida pela Decisão nº 2.510/2015 (e-DOC 6B16C6CF-e, Peça 14), por meio da qual a Corte concedeu a cautelar requerida, determinando a suspensão dos efeitos dos contratos até ulterior exame.

5. Contemporaneamente, foi sido constituído Grupo de Trabalho na SEAGRI⁴, com o intuito de analisar a regularidade dos procedimentos adotados nos processos de regularização fundiária, tratados no presente feito.

6. Referido GT concluiu que os documentos das empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília indicam que as pessoas jurídicas foram constituídas após as confecções das Cessões de Direitos (e-DOC 0C81C990-c, p. 31). Dessa forma, sugeriu que os Processos 070.001.601/14, 070.001.643/14 e 070.001.650/2014 tivessem a ocupação suspensa ou revogada, até a decisão final da SEAGRI. Concluiu ainda, no caso da empresa Sigma Radiodifusão, pelo não cometimento de irregularidade insanável.

7. Diante dos resultados apresentados pelo GT, por meio do Despacho nº 250/2015, de 24/6/2015 (Peça 38, p. 38/39), o Secretário da SEAGRI **determinou a anulação dos Certificados 296/14, 272/14 e 273/14**, que haviam reconhecido a legítima ocupação das referidas empresas. Quanto à empresa Sigma Radiodifusão, foi determinada a **reavaliação** do processo.

8. A atual fase processual cuida do exame do cumprimento das determinações exaradas pela Corte de Contas na Decisão nº 1.636/2018⁵, **verbis**:

Decisão nº 1.636/2018:

(...)

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 favor das empresas Sigma Radiodifusão Ltda., Brasília Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda.;

⁴ Portaria nº 32, de 5/5/2015. Ofício nº. 373/2015 – SEAGRI, Peça 38.

⁵ Peça 134.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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;

9. Inconformadas, as empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda. interpuseram, por meio de patrono, Pedido de Reexame⁶ (e-DOC 802353C8-c), conhecido pela Decisão 3.341/18 (Peça 219), que conferiu efeito suspensivo aos incisos II, alínea **b**, e III da Decisão nº 1.636/2018, com relação à Sigma Radiodifusão Ltda.. Quanto às demais, a Corte concedeu prazo para

⁶ Requereram a reforma da Decisão recorrida para considerar válidos os Processos 070.000.599/2014, 070.001.601/2014, 070.001.643/2014 e 070.001.650/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

regularização da representação processual, e abriu prazo para as contrarrazões recursais ao MPC e à Terracap.

10. Posteriormente, por meio da Decisão nº 3.880/2019 (Peça 333), o Tribunal **reformou** o item III, alínea **b**, **item 2**, reestabelecendo os efeitos dos demais incisos da Decisão nº 1.636/2018, mantendo o entendimento lançado antes pelas irregularidades dos contratos das quatro empresas:

Decisão nº 3.880/2019

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **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 nº 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 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**; **II – dar conhecimento desta decisão ao representante legal das recorrentes e aos demais interessados nos autos em exame**; **III – autorizar o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos para os devidos registros e posterior encaminhamento à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – SEGEM, para análise das diligências e audiências pendentes.** (destaquei).

I – DECISÃO Nº 1.636/2018, ITEM III: das determinações e diligências

11. Com fulcro no art. 45 da LC 1/1994, ante a inobservância da legislação de regência à época dos fatos (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), a Corte de Contas **determinou** à SEAGRI e à TERRACAP que adotassem medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, quanto aos:

- a) Certificados de Legítimos Ocupantes nºs 273/2014, 272/2014 e 296/2014 e os Contratos de Concessão de Uso nºs 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- 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 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;
 - 3) a ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos;

12. Em atenção às determinações, a TERRACAP encaminhou o Ofício 126/18 - TERRACAP/PRESI/COINT e documentação anexa (Peça 188, e-DOC 1CFE96C1-c). Posteriormente, complementou sua manifestação, consoante o Ofício nº 328/19- TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e anexas (Peça 357).

13. Por sua vez, a SEAGRI verteu aos autos o Ofício 603/20- SEAGRI/GAB e documentação anexa (Peça 358).

14. Em exame aos autos, o zeloso Corpo Instrutivo, mediante a Informação nº 14/2021 – Digem1 (Peça 367, e-DOC 92CD1A9A-e), realizou percuente análise. Em síntese, relacionou os responsáveis que se manifestaram, os revéis, e aqueles cujas razões de justificativa sugere considerar procedentes e improcedentes, como se segue:

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	198
Nelson Marinho de Castro	
Edson Garcia Cytrangulo	
Luciano Rodrigues Fonseca	
Felipe Nobrega de Galiza Filho	
Danielle Borges Siqueira Rodrigues	224
Marcos de Lara Maia	236
Marcelo Pereira Tassinari	237
Moisés José Marques	238
Maria do Socorro Marques Miranda	239
Luiz Vicente Ghesti	
Hélio Orides Dal'bello	
Francisco José de Brito Moraes	263
Fabrine Valadares Rocha	264
Maruska Lima de Sousa Holanda	274



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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

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 revéis, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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.

15.

Com base nas análises levadas a efeito, a Instrução sugere ao Plenário, **verbis**:

“I. Tome conhecimento do (as):

- razões de justificativa acostadas às peças 189, 198, 224, 236, 237, 238 e 239, apresentadas pelos responsáveis arrolados na Tabela 1 (§ 628);
- Ofício SEI-GDF 328/19 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (peça 357);
- Ofício 603/20 - SEAGRI/GAB (peça 358);

II. delibere sobre o pedido de sustentação oral formulado à fl. 9, peça 238;

III. considere:

- revéis, na forma do art. 13, § 3º, da LC 1/94, os responsáveis indicados na Tabela 2 (§ 629);
- procedentes as justificativas apresentadas pelos responsáveis indicados na Tabela 3 e aproveitadas, nas circunstâncias objetivas, aos responsáveis indicados na Tabela 4 (§§ 630/631);
- 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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 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”

16. Após este breve relato, passo à análise do presente feito, informando, preliminarmente, que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

I.1 – DECISÃO Nº 1.636/2018, ITEM III: manifestação da TERRACAP

17. Mediante o Despacho nº 804/2018-GERUR, assinado pelo Assessor Aramis Cardoso Beltrami, e pela Gerente de Regularização de Imóveis Rurais, Barthira Torres Aranha, anexo ao Ofício 126/18 - TERRACAP/PRESI/COINT, a Jurisdicionada consignou, no que importa, **ipsis litteris**:

No tocante as providências implementadas quanto aos contratos de concessão de uso nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014, informarmos que, no âmbito desta Diretoria de Habitação e Regularização, foram suspensos os efeitos dos contratos - até ulterior decisão da plenária do Tribunal de Contas do Distrito Federal - das empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda, conforme Decisão da Diretoria Colegiada - DIRET nº 261/2015, Sessão 3.000, realizada em 03/07/2015 (cópia juntada ao presente), em atendimento a Decisão nº 2510/2015 - TCDF na qual a Egrégia Corte de Contas determinou a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que suspendesse os efeitos dos contratos de Concessão de Uso apontados na Representação nº 13-2015-DA (nº 324/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014), até ulterior deliberação plenária da Douta Corte de Contas.

Noutro giro, em 24/03/2017, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica nº 14/2017, entre a TERRACAP e a SEAGRI/DF, tendo como objeto a gestão da ocupação das terras pertencentes a TERRACAP e as que venham a pertencer ao seu patrimônio, que se insiram na Macrozona Rural, assim consideradas pela definição do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 e suas atualizações, cujas ocupações sejam passíveis de regularização por meio de Contrato de Concesso de Uso Oneroso, de Contrato de Concesso de Uso não Oneroso em Regime de Estágio Probatório ou de Contrato de Direito Real de Uso, na forma da legislação vigente.

Especificamente quanto as medidas atinentes a Legitimidade da Ocupação, informamos ser uma atribuição da SEAGRI/DF a certificação da mesma, em conformidade ao Art. 18 da Lei Distrital nº 5.803/2017, a saber: *"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."

18. Não foram ofertadas informações a respeito do item "b", sobre o Certificado de Legítimo Ocupante nº 228/2014 e o Contrato de Concessão de Uso nº 327/2014, atinentes à empresa Sigma Radiodifusão Ltda.

19. Já no Ofício nº 328/19 – TERRACAP/ PRESI/COINT/DIGER (Peça 357), a Gerência de Regularização de Imóveis Rurais-GERUR⁷, encaminhou o Mapa - Área do Processo nº 070.000599/2014 (SEI 31730720), Despacho nº 20459054, informando que:

"O presente trata de atendimento de demandas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) quanto as medidas administrativas adotadas em relação aos atos referentes a regularização de áreas rurais objeto dos seguintes processos/contratos administrativos:

⁷ Assinado eletronicamente pelo Sr. Aramis Cardoso Beltrami.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

070.001643/2014	SIGMA AGROPECUARIA LTDA	Contrato nº 328/2014
070.000599/2014	SIGMA RADIODIFUSÃO LTDA	Contrato nº 327/2014
070.001601/2014	AGROPECUÁRIA BRASÍLIA LTDA	Contrato nº 344/2014
070.001650/2014	BSB AGROPECUARIA LTDA	Contrato nº 326/2014

A TERRACAP, em atendimento ao requerido, suspendeu - por meio da Decisão da DIRET nº 261/2015 (7913609) - Os efeitos dos Contratos de Concessão de Uso nº 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014, até ulterior decisão da plenária do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Por meio da Decisão nº 1636/2018, proferida no âmbito do Processo nº 16357/2015-e, a egrégia Corte de Contas do Distrito Federal determinou a TERRACAP providências quanto aos contratos de concessão de uso nº 326/2014, 328/2014, 344/2014, fundamentada no fato de que não teriam sido observados os requisitos exigidos pela legislação vigente a época.

No presente ano, foi encaminhado à TERRACAP o Ofício nº 7687/2019-GP, de 05 de novembro de 2019 (31104200), por meio do qual o TCDF determinou a SEAGRI-DF e a TERRACAP que informem no prazo de 30 (trinta) dias as providências implementadas quanto ao Certificado de Legítimo Ocupante nº 228/2014 e ao Contrato de Concessão de Uso nº 327/2014, referente a empresa Sigma Radiodifusão Ltda. Conforme informado em Petição da TERRACAP (14450669), a atribuição para concessão e cancelamento/revogação da Legitimação da Ocupação - CLO, é da SEAGRI/DF.

Na mesma esteira, foi conferida àquela Secretaria de Estado a gestão das ocupações rurais de propriedade da TERRACAP, por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 014/2017. Ressaltando que, de acordo como o Parágrafo Primeiro, entende-se por gestão a celebração de Contrato de Concessão de Uso, o acompanhamento, a alteração e a rescisão dos contratos.

O efetivo cumprimento da parte da determinação contida nas Decisões 1636/2018 e 3880/2019 que compete a TERRACAP com vistas a se efetivar o estrito cumprimento a ordem do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, e necessariamente, precedido do cancelamento/revogação do CLO a ser realizada pela SEAGRI e o COREG.

Portanto, APÓS confirmadas as revogações das certificações de legitimidade das ocupações, a TERRACAP poderá, finalmente, anular as Decisões da Diretoria Colegiadas 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. (...)"

Análise

20. Depreende-se do relatado acima que a TERRCAP apenas **suspendeu** os efeitos dos Contratos de Concessão de Uso nº 326, nº 327, nº 328 e nº 344/14, e informa que aguarda definição da SEAGRI quanto à validade dos CLOs, para então tomar as devidas providências.

21. Notadamente, a TERRACAP **deixou de cumprir** a determinação da Corte, constante do item III da Decisão 1.636/18, com redação ajustada pela Decisão 3.880/19.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

22. Dessa forma, o **Parquet** pugna para que a Corte de Contas **reitere** o item III⁸ da Decisão 1.636/2018, com redação ajustada pela Decisão 3.880/2019, alertando à jurisdicionada quanto à **possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis** em caso de descumprimento.

I.2 – DECISÃO Nº 1.636/2018, ITEM III: manifestação da SEAGRI

23. Constam do Ofício 603/20-SEAGRI/GAB, e documentação anexa (Peça 358), 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.

24. Inicialmente, o Diretor apresentou escusas pelo tempo decorrido para a apresentação das informações, segundo informa, em razão da organização da EXPOBRASÍLIA 2018, em virtude, ainda, das alterações da gestão daquela Subsecretaria, da ausência de domínio da ferramenta de gestão de documentos implantada (SEI-DF), do grande número de processos na Unidade, e pela própria elaboração da peça, face a complexidade.

25. Informa que presenciou na íntegra o transcorrer dos fatos na condição de servidor do Distrito Federal, designado como Diretor de Regularização e Administração Fundiária e, anteriormente, como Gerente de Administração Fundiária, inclusive tendo participado da elaboração e encaminhamento do Decreto nº 34.931/2013.

26. Na nova gestão, a partir de 2015, teria sido nomeado na Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL (DODF 008 13/01/2016), onde permaneceu até o retorno à atual Diretoria de Regularização Fundiária Rural. Informa ainda a participação no Grupo de Trabalho instituído pelo art. 2º do Decreto nº 36.991/2015, cujas propostas deram origem ao Projeto de Lei nº 1.281/2016, culminando na edição da Lei nº 5.803/2017, que rege o tema na atualidade.

27. Dessa forma, afiança possuir propriedade para apresentar informações introdutórias, explicativas e *“conclusivas necessárias que precisam ser abordadas para uma visão ampliada e ao mesmo tempo específica sobre o processo de regularização fundiária efetivada no Distrito Federal que enriquecerão o assunto e demonstrarão, técnica e administrativamente, que não houve nenhuma falha ou impropriedade na análise e tramitação quanto aos processos de regularização das ocupações em destaque, no âmbito da Secretaria de Estado da Agricultura”*.

28. Assevera que a conclusão desta Corte, adotada com espeque na análise da Equipe Técnica, a seu ver, teria se distanciado da praxe administrativa da regularização em pauta, ocorrida, segundo aduz, à luz dos textos normativos que a regulam.

29. A respeito da regularização, considera notório que, por se tratar de pessoa de conhecida exposição pública, os atos que envolvem o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, certamente produzem repercussões diferentes daqueles praticados pelo "indivíduo comum". Assim, deveria haver tendências políticas ao longo de toda ação (fase da denúncia, apurações ou em qualquer momento), e o desvirtuamento dos fatos reais, pois estariam abarcados na questão, não somente

⁸ À exceção dos itens (III.a.4 e III.b.30), que tratam da ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos, em razão das análises à frente indicarem que tais itens podem ser considerados superados pela Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

a figura pública do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, mas, também, servidores de carreira e a reputação das instituições públicas.

30. Inicia sua exposição sobre o processo de regularização e o histórico do processo de colonização e ocupação das terras rurais no Distrito Federal citando trechos da Informação 191/15-DIACOMP1, com o intuito destacar a existência de um quadro de ocupação desordenada.

31. Ressalta a fragilidade do ordenamento jurídico aplicado a essas regularizações, superada, no seu entendimento, com a edição da Lei nº 5.803/2017. Destaca ainda, o fato de as ocupações terem ocorrido de forma irregular, posteriormente transmitidas entre particulares, sem a presença da Administração. Afirma que a Secretaria teria se balizado no cumprimento das leis de regência, tendo **preterido análise estritamente formal e burocrática**, com vinculação excessiva a um único documento comprobatório, que não tivesse em conta o conjunto a ser analisado.

32. Explica que a regra era REGUARIZAR, a exceção sua negação, que somente aconteceria no caso de não haver atendimento pelo interessado de todas as exigências legais. Para analisar tais requisitos, a Secretaria utilizaria dos meios disponíveis que lhe permitissem convicção sobre a veracidade dos fatos reais, e não estaria apegada a análise estritamente formal.

33. Dessa forma, empregou-se, sempre, análise com foco mais abrangente, considerando todos os documentos, aspectos e informações disponíveis, para a convicção da efetiva ocupação do interessado. O ponto focal 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.

34. Afiança que a Secretaria teria atuado de maneira uniforme em todos os casos e para qualquer requerente, independente da condição da figura pública ou não, de grande ou pequeno agricultor, ou qualquer ou diferenciação que se pudesse apontar, mantendo inalterado o *modus operandi*, agindo-se de forma isonômica em todos os casos.

35. Julga sabido que a grilagem e o parcelamento de terras não se exauriram, mas acredita ter havido forte redução, e se diz convicto de que, a regularização, nos moldes adotados pela SEAGRI, seria condizente com a moral administrativa e a legalidade, podendo ser considerada **a principal causa da redução na grilagem**. Entende ser esta a base norteadora para diversas outras ações por partes dos órgãos executores da política de combate ao crime organizado de grilagem de terras no DF.

36. Para o justificante, a Corte de Contas teria concluído na forma da análise da Equipe Técnica, mas de forma desajustada ao que chama de praxe administrativa da regularização em pauta, produzida pelos comandos dos textos normativos que a regulam. Nessa esteira, colaciona e comenta as irregularidades identificadas pela Equipe Técnica, que embasaram as Decisões 1.636/18 e 3.880/19.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

37. Afirma que atividade administrativa teria sua forma de agir, pensar e executar, constituindo a “praxe administrativa”, que se distingue, em função das particularidades inerentes a cada caso. Assim, aduz que para se entender a regularização das ocupações rurais, seria preciso se desvincular de todos os pré-conceitos e mergulhar nas informações e características singulares que constituem a sua essência, inclusive no que se refere à questão do fomento à atividade produtiva rural.

38. Na tentativa de exemplificação quanto ao aluguel pelo uso de área por m², apresenta cálculo comparativo, para concluir que se paga, para um apartamento em Brasília, valor muito acima ao correspondente a um imóvel na área rural.

39. Prossegue explicando que, com uma visão estritamente urbana, seria considerado muito desproporcional e barato o valor da concessão. Mas, 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 seria de alto custo ao produtor.

40. Defende haver diferenças a serem consideradas, como o modo de avaliação, na valoração que se imprime a cada documento e na forma de análise desses documentos, o que não foi observado quando da avaliação apresentada pelo GT, ainda que reconheça que o trabalho tenha sido minucioso.

41. Ressalta que significativa parte dessas ocupações não possuem documentos formais de ocupação, e são originárias de áreas em que o Estado agiu diretamente formalizando um instrumento administrativo que permitia a exploração pelo produtor (que perderam sua eficácia com a ausência de renovação e outros temas que deixaria de abordar), ou em áreas que o Estado acabou tolerando, ao longo tempo, a sua ocupação e fiscalização, sem evitar a ocupação desordenada e o parcelamento irregular.

42. Destaca o dinamismo nas ocupações, seja na dimensão, seja no assentamento de áreas adjacentes desocupadas, ou desocupadas devido à aquisição de outras áreas vizinhas, fracionamento, e pelo uso pelo poder público para implantação de equipamentos públicos.

43. Na mesma direção, aduz que as transferências de “posses” ou aquisições ocorridas entre particulares de áreas não escrituradas, sem a participação do Estado, não seguiram regras específicas, sendo feitas por meio de instrumentos criados e elaborados sem formas pré-estabelecidas pelos particulares.

44. Acrescenta que o endereçamento, não sendo oficial, era constituído pela vontade do produtor (“Sítio Nossa Senhora”, “Fazenda Ouro Negro”, Chácara do Vovô) ou de grupo de produtores ou transeuntes da região que o definiam de acordo com o fator local, (cita como exemplo “Sete Curvas”, “Riacho Frio”, “Ponte Alta”), gerando muitas vezes imprecisão no endereço apresentado na documentação para a regularização.

45. Demais, o tamanho da área ocupada nesses instrumentos seria pouco preciso, serviria com base, não com parâmetro absoluto, mesmo naqueles tratados pelo Estado, segundo aduz, devido à imprecisão dos equipamentos utilizados à época. Acrescenta que, para o caso em tela, o Combinado Agrourbano de Brasília – CAUB é ocupação tradicional consolidada e realizada pelo Estado, com baixíssimo (ou quase nenhum) grau de parcelamento de áreas, tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

sido mantidas as áreas atuais as mesmas dimensões de quando da implantação do parcelamento administrativo, realizado pela extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal.

46. Diante disso, entende que os “gestores e legisladores rurais” teriam construído uma normatização que não fosse um obstáculo à própria regularização, com o intuito de organizar tal anomalia quanto à ocupação. Teriam deixado em aberto a forma de comprovação pelo interessado do lapso temporal de sua ocupação, não se resumindo a determinado tipo de documento.

47. Destacou que Decreto nº 36.186, de 24/12/2014⁹, buscou dar transparência ao processo e melhor resguardar a análise dos documentos apresentados nesse processo, ao elencar a forma de análise que a Secretaria utiliza quanto à análise documental, em síntese:

“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

⁹ Que alterou o Decreto nº 34.931/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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.”

48. Segundo alega, a SEAGRI, assim como os “gestores e legisladores rurais”, buscam a convicção quanto à ocupação daquele interessado, com base em visão ampla, com foco em todos os aspectos, documentos e fatos trazidos aos autos, ou nos conhecimentos angariados no trato das situações inerentes à regularização, sem se prender a um único detalhe.

49. Dessa forma, não haveria por parte da SEAGRI 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.

50. Informa que, tendo como base tais análises, inicialmente é verificada a poligonal da área solicitada (apresentada por exigência do Anexo II, I, 1.d.5 da Portaria SEAPA nº 025, de 15/03/2011).

"Portaria SEAPA nº 25/2014

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);"

51. Assim, mediante a análise da poligonal e sua caracterização, seria possível verificar o domínio (se área da TERRACAP, GDF, desapropriada em comum, da União ou particular), bem como se haveria interferência em áreas ambientais, como o tamanho da área e sua exata localização. Caso a área requerida se encontre fora dos limites do Distrito Federal ou seja de área igual ou superior a 2 (dois) hectares, o processo é indeferido de pronto (conforme



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

o art. 83 da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854, de 15/10/2012):

“Lei Complementar nº 803/2009 - 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.”

52. Verificado o domínio, se da TERRACAP ou do Distrito Federal. Em não sendo, à época, era encaminhado à TERRACAP para ratificação, sendo tal envio, atualmente, desnecessário, devido à cooperação técnica firmada entre a SEAGRI e a TERRACAP, há a disponibilização de arquivo periodicamente atualizado para a correta informação.

53. Na sequência, na análise quanto ao Macrozoneamento, se em área urbana ou rural ou, ainda, ambiental. Nessas condições é feita a análise documental em confronto com a poligonal, visando dar convencimento a quem analisa, se os documentos apresentados geram a convicção de que a ocupação ocorreu pelo lapso temporal exigido e se a localização indicada corresponde à localização da poligonal apresentada, tudo isso corroborada com informações não expressas no processo, mas disponíveis no acervo da Pasta e no conhecimento do assunto pela vivência dos que lá trabalham (situações semelhantes, conhecimento das regiões e seu histórico de ocupação e tantas outras).

54. A exemplo, traz à tona o processo da empresa Sigma Radiodifusão, que a análise da 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). Diante disso, 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).

55. Alega que a valoração de cada informação trazida ao processo é realizada com base nessa forma de análise (praxe administrativa junto aos processos de regularização das áreas públicas rurais do Distrito Federal), visando a regularização das ocupações e, por ser específica e distinta das demais praxes, pode gerar confusão na interpretação dos documentos apresentados. A exemplo da análise promovida pela Equipe Técnica do TCDF, que tomou por base o documento de cessão de direitos, chegando a uma conclusão que não representa a realidade dos fatos.

56. Em conclusão ao que chama de comentário inicial, 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 (adquirido pela experiência dos atores que analisam, documentos constantes no acervo da Secretaria, Laudos de Vistoria), com vistas a **“criar convicção da existência daquela ocupação, e não a de identificar se a documentação apresentada é precisa, no tocante ao seu conteúdo em relação aos fatores de dimensão e endereçamento existentes no campo fático”**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

57. Alega que 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.

58. Na sequência, entendendo ter trazido os conceitos norteadores da praxe administrativa empregada na regularização dos imóveis rurais, passa a abordar os apontamentos feitos pela Equipe Técnica:

- 1) a imprecisão acerca da dimensão da área a ser regularizada, conforme sintetizado no quadro apresentado no parágrafo 127;
- 2) endereçamento apresentado no decorrer do processo da empresa Sigma Radiodifusão;
- 3) endereçamento apresentado no processo da empresa Agropecuária Brasília;
- 4) endereçamento apresentado no processo da empresa Sigma Agropecuária; e
- 5) endereçamento apresentado no decorrer do processo da empresa BSB Agropecuária.

1) Imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida (Parágrafos 127 a 136 da Informação nº 191/2015)

59. Replica o quadro apresentado na Informação nº 191/2015, abaixo, e o examina em confronto com a realidade aplicada pela SEAGRI, no exame dos processos de regularização das áreas públicas rurais, para, “de forma didática, apresentar a praxe administrativa utilizada”.

EMPRESA	Área inicial requerida	Área do Plano de Utilização	Área do Contrato
SIGMA Radiodifusão Ltda.	Chácara 43 – 5,9040ha	Chácara 25, antiga 43 - 29,31ha	Chácara 25 - 29,0724ha
Agropecuária Brasília Ltda.	Chácara 104 - 6.1956ha	Chácara 104 - 7,46ha	Chácara 104 - 7,2757ha
SIGMA Agropecuária Ltda.	Chácara 76 - 6,000ha	Chácara 82/76 - 11,87ha	Chácara 76 e 78 - 11,8636ha
BSB Agropecuária Ltda.	Chácara 84 - 6,000ha	Chácara 84 - 12,12ha	Chácara 84 - 12,1195ha

60. Afirma que a análise dos processos se inicia com o exame da poligonal resultante das coordenadas apresentadas pelo interessado, que informa o tamanho da área requerida, conforme exigência do Anexo II, I, 1.d.5 da Portaria SEAPA nº 025, de 15/03/2011, e não o tamanho da área informado no documento de sessão de direito inicialmente apresentado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

61. Destaca que em todos os processos analisados, primeiramente eram juntados¹⁰ os mapas e informações¹¹, que são a base para a análise dos demais documentos apresentados, conforme quadro colacionado:

EMPRESA	Número do processo	Processo original	Processo eletrônico	Documento de encaminhamento à DGT
SIGMA Radiodifusão Ltda.	070-000599/2014	fl. 21	fl. 26 (peça 8)	Despacho nº 0746/2014
Agropecuária Brasília Ltda.	070-001601/2014	fl. 40	fl. 45 (peça 7)	Despacho nº 3843/2014
SIGMA Agropecuária Ltda.	070-001643/2014	fl. 46	fl. 54 (peça 6)	Despacho nº 4560/2014
BSB Agropecuária Ltda.	070-001650/2014	fl. 41	fl. 43 (peça 5)	Despacho nº 4558/2014

62. Conforme aduz, a Equipe Técnica considerou como “Área inicial requerida” o valor apresentado nos documentos de cessão de direitos juntados aos requerimentos iniciais. Contudo, a SEAGRI adota a informação apresentada pela extinta Diretoria de Geoprocessamento e Topografia, resultante da tabela de coordenadas abaixo colacionada:

EMPRESA	Número do Processo	Processo original	Processo eletrônico	Documento emitido pela DGT	Área informada
SIGMA Radiodifusão Ltda.	070-000599/2014	fl. 22	fl. 27 (peça 8)	Despacho nº 0674/2014	29,31 ha.
Agropecuária Brasília Ltda.	070-001601/2014	fl. 41	fl. 46 (peça 7)	Despacho nº 1212/2014	7,47 ha.
SIGMA Agropecuária Ltda.	070-001643/2014	fl. 47	fl. 55 (peça 6)	Despacho nº 1213/2014	11,87 ha.
BSB Agropecuária Ltda.	070-001650/2014	fl. 49	fl. 53 (peça 5)	Despacho nº 1211/2014	12,12 ha.

63. Argumenta que, se alterada a referida coluna do quadro da Equipe Técnica, “**os valores requeridos são exatamente os constantes nos contratos, com mínima variação em função de arredondamentos ou por ajustes realizados por esta SEAGRI em decorrência da**

¹⁰ Informa que a primeira ação da Subsecretaria, é o encaminhamento dos mapas e informações à “DGT” (extinta Diretoria de Geoprocessamento e Topografia).

¹¹ “a) a **localização da ocupação**, pois se não estiver sobrepostas a terras da TERRACAP ou do Distrito Federal será indeferido de pronto, sem necessidade de análise documental; b) **a dimensão da área requerida**, pois se menor que 2 (dois) hectares em Macrozona Rural (exigência do art. 83 da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, que aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal) será indeferido de pronto, sem necessidade de análise documental; c) em qual Macrozona a área se **localiza**, Rural ou Urbana, pois são procedimentos distintos, por se constituir de normativos distintos; d) se há restrição ambiental, que se sobrepõe ao macrozoneamento do item anterior; e) se há **sobreposição** de pedido **sobre outra ocupação requerida**, situação em que será buscada a correção; f) verificação por meio de vistoria *in locu* da **ocupação fática** do interessado; g) **análise dos documentos** juntados visando a **comprovação da ocupação** e do **lapso temporal**; e h) **verificação** se foi constatada pela equipe de fiscalização **se há atividade rural** na área.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

imprecisão dos aparelhos utilizados para marcação dos pontos geodésicos ou por necessidades outras, portanto, não há que se falar em “**imprecisão acerca da dimensão da área regularizada**”:

EMPRESA	Área inicial	Área do Plano de Utilização	Área do Contrato
SIGMA Radiodifusão Ltda.	Chácara 43 - 5,9040 ha - 29,31 ha	Chácara 25, antiga 43 - 29,31 ha	Chácara 25 - 29,0724 ha
Agropecuária Brasília Ltda.	Chácara 104 - 6,1956 ha - 7,47 ha	Chácara 104 - 7,46 ha	Chácara 104 - 7,2757 ha
SIGMA Agropecuária Ltda.	Chácara 76 - 6,0000 ha - 11,84 ha	Chácara 82/76 - 11,87 ha	Chácara 76 e 78 - 11,8636 ha
BSB Agropecuária Ltda.	Chácara 84 - 6,000 ha - 12,12 ha	Chácara 84 - 12,12 ha	Chácara 84 - 12,1195 ha

64. Em acréscimo, informa a possibilidade de ajustes por parte da Terracap nas medidas acima, em razão da necessidade de maior precisão das delimitações para o registro cartorial, como se pode depreender 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 registraria no ofício imobiliário”.

65. Destaca, por fim, que a diferença mais significativa ente entre as áreas, no caso da empresa Sigma Radiodifusão Ltda., ocorreu porque a requerente fez juntada ao requerimento inicial de parte da documentação da área requerida, o que foi identificado pela equipe da SEAGRI.

66. Conclui, então, que a Equipe Técnica não teria se atentado para o comando da Portaria SEAPA nº 25/2011, art. 2º c/c Anexo II, item I, 1, d.5, e ao utilizar como ponto de referência em sua análise a cessão de direitos inicialmente apresentada foi levada a conclusão imprópria, diferentemente da praxe utilizada pela Secretaria de Estado de Agricultura que tem como norte a poligonal informada.

2) Endereçamento apresentado no decorrer do processo da empresa Sigma Radiodifusão:

67. Inicia o tópico fazendo referência ao § 129 da nº 191/2015 (as referências adiante, todas dizem respeito à Informação 191/2015) da Equipe Técnica, sobre a discrepância entre a denominação de endereçamento do imóvel rural contida no requerimento apresentado e no Certificado de Legítimo Ocupante-CLO, em relação à descrita no Contrato.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

68. Discorre sobre a diferença entre o endereço, como referência de localização de um imóvel¹², impreciso para a regularização que se discute, “pois não oferece a amplitude da ocupação”. Como o objetivo é “regularizar é a ocupação”, o interesse ultrapassa “o local onde ele se encontra, mas o preciso espaço ocupado e um “endereço” único que garanta a real localização da localidade tratada”.

69. Dessa forma, o “endereço” único nos processos de regularização das áreas públicas rurais são as coordenadas geodésicas, que fornecem, com “precisão quase perfeita”, a “real localização” da ocupação e sua “amplitude territorial”. Razão disso, se dá menor significância aos endereços apresentados e uma maior valia à poligonal apresentada”.

70. Tanto é, que nos contratos a cláusula segunda trata “do objeto, dimensão e vigência”, sendo a delimitação do imóvel feita por meio de memorial descritivo, definindo “onde se localiza e qual a dimensão”, enquanto o endereço fornecido serviria apenas como referência para terceiros.

71. Feita tal “diferenciação”, conclui que: **““endereço” que se coloca junto a essa cláusula segunda serve apenas como referência, não tendo significância em relação à área regularizada, no sentido de identificá-la para fins de contrato (identificação que se faz pelas coordenadas encontradas no memorial descritivo), podendo constar como endereço de referência um número de Chácara, Lote ou outra divisão, como um nome genérico...”**.

72. Na sequência volta a discorrer sobre o tópico anterior, relatando que a Equipe Técnica se refere 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. E que, 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. Cita 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”.

73. Alude que o foco da Equipe Técnica era a primeira cessão de direitos e não a poligonal. Contudo, se adotada a poligonal como eixo da análise, conclui-se que, **verbis**:

a) a empresa requerente solicitou uma área de 29,31 hectares (dado encontrado no Despacho nº 0674/2014 da DGT - quadro constante do parágrafo 50 desta peça), que corresponde à resultante do mapa de vértices

¹² “denominação dada à localidade ocupada em relação à região inserida”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

de fl. 18 do processo 070-000599/2014 (fl. 23 da peça 8) e da Tabela de Coordenadas apresentada na folha seguinte, em conformidade com a exigência do item “d.5” do Anexo II da Portaria SEAPA nº 25/2014, já delineado nos parágrafos 53 e 54 desta peça.

b) 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 nº 43” no local denominado “Combinado Agrourbano de Brasília”;

c) confrontando essas duas informações (a área requerida com a área demonstrada pelas cessões apresentadas) **e verificando valores discrepantes** entre o requerido e o que se buscava comprovar, **a SEAGRI solicitou à empresa requerente que se pronunciasse** sobre essa divergência (Despacho nº 2431/2014-SAF/SEAGRI-DF, de 28 de maio de 2014 – fl. 55 do processo original ou 79 da peça 8);

d) a empresa completou a comprovação da ocupação requerida apresentando as cessões de direito das demais áreas que a compõe, não apresentadas junto ao requerimento inicial.

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

75. No caso em exame (processo da empresa Sigma Radiodifusão), a ocupação requerida (29,31 hectares) corresponde às áreas da “chácara 25” (antiga nº 43), “chácara 19” (antiga nº 38), “chácara 26” (antiga nº 41), “chácara 28” (antiga nº 37) e “chácara 27” (antiga nº 29), com 5,90.40 hectares cada. Na última cessão de direitos da cadeia dominial, a concedente teria transferido a ocupação e não apenas a “chácara nº 25 (antiga 43)”.

76. Por isso, não há que se falar em regularizar mais de uma “propriedade”, mas a regularização de uma “ocupação”, cujo nome serviria apenas como referência para o exame documental, sendo que a precisão se dá pela poligonal.

77. Afirma que a regularização trata situação pré-existente, fática, consolidada, sendo a ação de regularização “apenas a de materializar juridicamente essa ocupação histórica (marcos legais de 2008 ou 2004)”, dando transparência ao que estava obscuro e, repisa o entendimento de que a “dimensão que se apresenta em documentos de transferência de domínio tem sua significância no sentido de balizar a análise documental desta ocupação, **não de delimitá-la de forma precisa**”.

78. Por derradeiro, busca afastar a conclusão da Equipe Técnica 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*”, argumentando ser incorreta, diante da praxe de regularização das terras públicas rurais.

79. Com base no requerimento de regularização apresentado, acompanhado do mapa de vértice e da tabela de coordenadas é que se define o tamanho da área requerida. O teor dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

documentos colacionados visa apenas a comprovação do lapso temporal, sendo os documentos balizadores para análise do pedido, e “os valores contidos nesses documentos não é a informação que leva a delimitar de forma precisa a dimensão requerida, conforme se apegou o Equipe Técnica quando da análise apresentada, o que a levou a interpretar o contexto de forma equivocada”.

3) Endereçamento apresentado no processo da empresa Agropecuária Brasília

80. No parágrafo 133, a Equipe Técnica questiona o endereçamento apresentado. Com base no mesmo teor discorrido no “Tópico 2”, aduz prejudicada a análise do Grupo Técnico pela não utilização da normatização e praxe administrativa vigente para a regularização das áreas públicas rurais.

4) Endereçamento apresentado no processo da empresa Sigma Agropecuária; e

81. No parágrafo 134 informa que o endereçamento do requerimento corresponde à “Chácara 76” e no CLO e contrato ficou estabelecido “Chácara 76 e 78”. A Equipe Técnica manteve o viés de considerar a “Chácara” como padrão, e não a ocupação. Como abordado antes, ficou prejudicada a análise do Grupo Técnico pela não utilização da normatização e praxe administrativa vigente para a regularização das áreas públicas rurais.

5) endereçamento apresentado no decorrer do processo da empresa BSB Agropecuária.

82. Questiona-se também o endereçamento antigo no contrato firmado. A respeito, reafirma que o endereço integra os dados como referência para terceiros, importando as poligonais constante do memorial descritivo constante do contrato. Portanto, com base no mesmo teor esposado antes, aduz prejudicada a análise da Equipe Técnica, em razão de se afastar da praxe administrativa vigente.

83. Finalizando, argumenta que a Equipe Técnica apresenta¹³ parte das sugestões do Grupo de Trabalho criado (Portaria nº 32/2015) junto à Secretaria, com o intuito de contribuir com os procedimentos do processo de regularização (alterações no Decreto nº 34.931/2013, com redação dada pelo Decreto nº 36.186/2014).

84. Discorda da análise da Equipe Técnica, que teria como esteio a “estrita observância do teor dos documentos probatórios praticados por particulares”, que, segundo afirma, servem “apenas para gerar a convicção da ocupação requerida, não para definir como parâmetro absoluto a ocupação”.

85. Afirma que considera a poligonal resultante da Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértices, em conformidade com a Portaria SEAPA nº 25/2011, não havendo dúvida, incongruência, desconformidade ou ilegalidade nos atos apontados. Razão pela qual, aduz que tais atos não afetaram a segurança jurídica, já que nos contratos consta a delimitação exata das ocupações regularizadas, por meio do memorial descritivo.

Ausência de comprovação do lapso temporal necessário para regularização

¹³ “Entretanto, nos ajustes aqui examinados as incongruências relacionadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto as áreas efetivamente regularizadas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

86. Apresenta conclusão da Equipe Técnica sobre o assunto, a respeito de “desídia processual” consubstanciada nos seguintes pontos:

- a) data do direito de posse não compatível com a cessão de direitos (parágrafo 140);
- b) descrição errônea das características do imóvel transferido (parágrafo 141);
- c) erro formal na data de emissão do CLO e da confecção da ata do COREG (parágrafo 142);
- d) ausência de justificativa da aglutinação de outros lotes ao requerimento inicial (parágrafo 143); e
- e) ausência de poder do representante legal para o requerimento inicial (parágrafos 144 a 153).

Item “a” - data do direito de posse não compatível com a cessão de direitos (parágrafo 140)

87. Reforça que o documento é realizado entre particulares, sem influência ou comando por parte da Secretaria, cabendo tão somente a análise para verificar se o documento forma convicção quanto ao fim que se destina no processo de regularização, e se há indícios e fatos com indiquem a ocorrência de linha de sucessória na ocupação.

88. Discorda quanto a existência de desídia processual. No exame do documento, na mesma cláusula em que a Equipe Técnica fixou o olhar na data errônea da posse, a equipe da SEAGRI focou na informação de que a fonte inicial da cadeia dominial foi citada (Contrato de Concessão de Uso 07300031/88-FZ). Dessa forma, entende demonstrado que houve sequência na cadeia de transferência de domínios, ou seja, uma continuidade da ocupação, sem apego a todos os detalhes do documento.

Item “b” - descrição errônea das características do imóvel transferido (parágrafo 141)

89. Novamente, alega que a Equipe Técnica focou na descrição do imóvel, e a SEAGRI na informação de que a fonte inicial da cadeia dominial foi citada (“conforme contrato de cessão de uso nº 054/88 firmado com a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal processo 073-3446/87”), e nas partes, outorgante e outorgado.

90. Considerando que os documentos são elaborados por particulares, sem forma exigida, tendo por base uma ocupação histórica, defende que a análise deve ter visão mais ampla, “almejando encontrar fatos que caracterizem a existência daquela ocupação e gerem o convencimento de que ela é real”. Afasta o que chama de “visão estrita” que se ocupe em obter desconformidades que possam “impedir a regularização de anos de ocupação pelo não cumprimento dessas formalidades”.

Item “c” – erro formal na data de emissão do CLO e da confecção da ata do COREG (parágrafo 142)

91. Alega se tratar de erro material (“copia e cola”), sanável, à luz do princípio da autotutela da Administração, sem qualquer indicativo de geração de prejuízos. Quanto aos CLOs, tendo em vista que foram revogados por ato do Sr. Secretário de Estado da Agricultura,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

futuras providência serão tomadas em consonância com decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

Item “d” - ausência de justificativa da aglutinação de outros lotes ao requerimento inicial (parágrafo 143)

92. Aponta que o assunto foi tratado antes¹⁴, de maneira pormenorizada, reafirmando que a Equipe Técnica se ateve à área requerida constante do documento apresentado inicialmente pela interessada, correspondente à cessão de direitos de apenas uma das áreas da ocupação, e não na poligonal. Esclarece, em acréscimo, que a análise do requerimento apenas se inicia com a juntada das informações prestadas pelas equipes de geoprocessamento e de fiscalização, conferindo robustez ao exame da equipe de regularização. Constatada a divergência, solicitou-se explicações à interessada, que apresentou as demais cessões de direito que compunham a totalidade da ocupação.

93. Pelo exposto, contrapõe a afirmação da Equipe Técnica de que “A SEAGRI, apesar das incoerências relatadas, não adotou qualquer medida saneadora nem fez constar dos autos justificativa acerca do critério utilizado para aglutinação de várias unidades, para o acréscimo de lote a requerimentos iniciais ou, ainda, para modificação da numeração dos imóveis”.

94. Conclui que o exame levado a efeito pela Equipe do Tribunal não se adequa ao definido pela citada Portaria, pois:

“(1) a incoerência só existiu no mundo das possibilidades aventadas pelo Grupo Técnico pela forma adotada de análise, não existente na prática;

(2) a 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 às fls. 22-24, peça 8) com os documentos de ocupação apresentados (5,90 ha – cessões de direitos às fls. 4-21, peça 8);

(3) não havia necessidade da SEAGRI em apresentar justificativas, ao contrário, as justificativas tinham que ser prestadas pela interessada, como ocorreu, após a solicitação da Secretaria foram juntados os respectivos documentos ao processo;

(4) não houve acréscimo de lotes ao pedido inicial, houve a complementação dos documentos que comprovavam a área total de ocupação requerida; e, por fim,

(5) a modificação da numeração se deu quando da instituição da Colônia Agrícola do Catetinho em áreas dos Combinados Agrourbanos de Brasília I, II e III - CAUB I, II e III pela Lei nº 1.480, de 17 de junho de 1997.”

Item “e” - ausência de poder do representante legal para o requerimento inicial (parágrafos 144 a 153)

¹⁴ No “Tópico 1”, parágrafos 45 a 55 da peça em exame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

95. A Equipe Técnica observa que nas peças 5, 6 e 7, os requerimentos iniciais foram realizados pelo Sr. Gustavo V. Damasceno, que teve seu mandado de representação realizado com data posterior atos praticados. A própria Equipe demonstra jurisprudência com entendimento de que esse fato caracteriza uma ratificação dos atos praticados pelo procurador inabilitado à época, sem prejuízo ao trâmite processual.

96. Demais, 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 no final do mesmo parágrafo, juízo de valor concluindo que “*Mais uma vez, restou configurada a falta de atenção na análise dos documentos juntados*”.

97. Repisa 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 locu* para a comprovação da ocupação efetiva e da existência de atividade rural na ocupação.

98. Na sequência, apresenta o fluxo adotado por esta SEAGRI, de acordo com as competências definidas no Anexo II da Portaria SEAPA nº 25/2011:

“a) recebimento dos documentos pelo NDC;

(I.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 ...)

b) juntada de mapa de caracterização pelo geoprocessamento;

(II.8. Encaminhar o processo à Gerência de Geoprocessamento – GGP, para cadastrar o imóvel e manter o seu registro em banco de dados digital da SEAPA/DF para fins de controle, acompanhamento e consulta)

c) verificação *in locu* pela equipe de fiscalização; e

(II.4. Determinar, quando entender necessária, a realização de vistoria no imóvel, por meio da Gerência de Fiscalização Fundiária – GFF, que deverá juntar o respectivo laudo)

d) recebimento pela Gerência de Regularização Fundiária – GRF para análise, saneamento e encaminhamento dos autos, conforme o caso.

(II.2. Analisar a documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/2009).”

99. Apresenta quadro demonstrativo com a sequência da numeração as folhas nos respectivos processos. No caso 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, peça 5, a ação saneadora não foi realizada em primeira análise.

100. No Processo da empresa Sigma Radiodifusão, peça 8, não houve representação. Com base no 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. Finalmente, cita a conclusão da Equipe Técnica:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

“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”.

101. Discorda, novamente da Equipe Técnica, afirmando que os vícios insanáveis citados existiram somente no campo das possibilidades levantados pelo Grupo Técnico¹⁵, tendo sido esclarecidos dentro dos procedimentos estabelecidos pela praxe administrativa de regularização das terras públicas rurais. Segundo alega, as conclusões da Equipe Técnica se valeram de formalismo absoluto, desprezando várias informações, conhecimentos e documentação que compõem os autos. Não há que se falar, portanto, em irregularidades e vícios insanáveis.

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

102. Esclarece que no exame da documentação apresentada pelas empresas, o Grupo Técnico identificou que às fls. 37/41 – Peça nº 7, a cessão de direitos é datada de 18/02/2003 que, se considerada essa data, seria anterior à constituição da empresa em 15/4/2014 (fls. 29/32 – Peça nº 7) e, por isso, a cessão de direitos seria falsa e não haveria a cadeia sucessória capaz de comprovar a ocupação.

103. Aponta que a Equipe Técnica, sem se aprofundar, como o fez em todos os documentos, não percebeu a existência no documento do CNPJ 20.547.988/0001-10, emitido pela Receita Federal, somente conhecido pelo público após a constituição da empresa. Dessa forma, os fatos são assim:

- “a) o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce não realizou a transferência dos direitos da ocupação em questão na data de 15/02/2003 conforme afirmou a análise da Equipe Técnica;
- b) a empresa Agropecuária Brasília Ltda. passou a existir em 15/04/2014 (cláusula quarta do Contrato Social à fl. 28) ou 01/07/2014 (Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitida pela Receita Federal do Brasil à fl. 38), que pode ser considerado um ou outro, conforme o caso;
- c) para este caso, a data a se considerar deve ser posterior à 01/07/2014 (inscrição junto ao CNPJ), pois consta na referida cessão de direitos o CNPJ da empresa (20.547.988/0001-10), o que é impossível de se saber antes da referida inscrição junto à Receita Federal;

¹⁵ “em função da equipe ter sido induzida a erro pela não aplicação da inteligência imposta pela Portaria SEAPA nº 25, de 15 de março de 2011”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

d) assim, conclui-se que qualquer menção à data de 15/02/2003 é, certamente, equivocada e que a transmissão ocorreu em data posterior à 01/07/2014 (data da constituição da empresa), portanto, posterior à data em que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu os direitos ali transmitidos.”

104. Dessa forma, afirma com convicção que **“não há como o documento ter sido produzido na data de 15/02/2003, conforme se baseou toda a análise técnica, sendo produzido com absoluta certeza, posteriormente à inscrição no CNPJ do Ministério da Fazenda, portanto, ulterior à 01/07/2014, quando o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce já possuía os direitos transmitidos e, com isso, conclui que a cadeia sucessória está completa e não há nenhuma irregularidade, ressalvada aí a possibilidade de erro material decorrente de digitação.**

105. Ainda sobre o tema, informa que foi instaurado o Inquérito Civil Público nº 08190.108815/15-81 (fls. 222- 225 do processo administrativo nº 070-001601/2014), 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.

106. Dessa forma, aduz encerrar a discussão sobre a data de criação do documento: a) tem-se que ele foi elaborado posteriormente ao registro da empresa junto à Receita Federal, ou seja, ulterior a 01/07/2014; b) que há um erro material quanto à data inscrita no documento; c) que o documento atende aos requisitos de análise utilizados pela SEAGRI, perfazendo integralmente a comprovação da cadeia sucessória; e d) conseqüentemente, alcança a comprovação do lapso temporal exigido pelos normativos de regência.

107. Afirma que o mesmo fato ocorreu com as empresas SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. Com os mesmos argumentos acima, aduz comprovada a cadeia dominial de ambas as empresas, sem irregularidade na comprovação do lapso temporal.

108. Destacou ainda, 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; e b) o fato do reconhecimento ter sido realizado fora do Distrito Federal.

109. Quanto ao tempo entre o documento e o reconhecimento de firma dos atores, lembra que se trata de questão de ordem pessoal dos interessados no negócio particular, sem influência na análise daquela 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.

110. No que se fere aos reconhecimentos de firma terem sido feitos em cartórios fora do Distrito Federal, considera provável que se deve ao fato da vedação imposta pela Corregedoria-Geral de Justiça do Distrito Federal. Enquanto perdurou o emaranhado de irregularidades sobre a ocupação das terras públicas rurais no Distrito Federal, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

111. Transcreve os parágrafos 181 e 182, que, segundo seu entendimento, consignam opinião da Equipe Técnica, revestida de 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 “confeção de documento a uma Pessoa Jurídica inexistente à data da feitura do tal documento”. Assim, não há que se falar em “novo processo de regularização”, haja vista a impossibilidade de superação desse obstáculo.

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

112. Reforça que a cessão de direitos somente pode existir após a respectiva inscrição junto ao CNPJ. Não há que se falar em cessão de direitos produzidas anteriormente à criação das empresas e, conseqüentemente, a cadeia sucessória se perfez em todos os casos, e não há nenhum impedimento nesse aspecto em todos os processos analisados.

113. Afirma que não há que se falar em “novo processo de regularização”, pois os que estão postos foram obedientes às normas e praxes administrativas. A “negligência observada nos procedimentos para regularização sobre a qual discorreremos exaustivamente nestes autos”, como opina a Equipe Técnica, não existe no mundo dos fatos.

Ausência de licenciamento ambiental

114. Cita que nos parágrafos 198 a 217 a Equipe Técnica discorre sobre o Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU, sobre licenciamento ambiental e o uso de recursos hídricos, enfatizando que **deve ser prévio o licenciamento ambiental para a atividade desenvolvida** (conforme Lei 6.938/1981) e que o uso de poço tubular em um dos casos requer outorga de direito de uso (Resolução ADASA nº 350/2006).

115. Da mesma forma, citou a Portaria SEAPA nº 25/2011 que exige constar no PU: “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 atividade exige ou não Licenciamento Ambiental, citando a respectiva legislação e, em caso positivo, se existe ou não a licença, anexando cópia do documento;”.

116. A Equipe Técnica 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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”.

117. Entende que cabe a cada órgão, dentro de suas competências institucionais, promover a fiscalização, controle e a de viabilizar a regularização de cada situação. Ao regularizar-se uma ocupação (competência da TERRACAP em parceria com esta SEAGRI), o Estado passa a ter um maior controle sobre os parcelamentos irregulares, dá segurança jurídica àquele que quer dar a destinação correta à terra rural e começa a arrecadar sobre o uso dessa área e, a partir dessa regularização, poderá exigir a legalização das demais irregularidades.

118. Frisa que não se está fazendo apologia à manutenção de irregularidades ou que a regularização ambiental ou hídrica não sejam importantes ou não tenham que se materializar, mas, dentro do contexto de uma situação desordenada, fática, pré-existente e consolidada, podem e devem ser regularizadas como consequência da primeira ou em continuidade à primeira, para dar cumprimento ao PU.

119. Questiona como o interessado poderia obter as licenças, se o ocupante não tem documentos válidos que o qualifiquem como possuidor, dono, proprietário, posseiro, etc. Dessa forma, barrar a regularização da ocupação por descumprimento dos demais licenciamentos corresponderia a paralisação do processo de regularização em curso, agravando a situação dos parcelamentos irregulares.

120. Faz referência à Resolução da TERRACAP a nº 234, de 14/11/2014, que a sucedeu a nº 233, de 06/05/2014, colacionando excerto:

“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;

Art. 59. O contrato de concessão de uso ou a escritura pública de concessão de direito real de uso de imóvel rural poderá ser rescindida



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

unilateralmente, independentemente de aviso, interpelação judicial ou extrajudicial, quando ocorrer qualquer uma das seguintes hipóteses:

(...)

X - desrespeito à legislação ambiental, inclusive quanto à inobservância do disposto no art. 49 desta Resolução;

121. Assim, indica 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.

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.”

122. Adiciona que na cláusula oitava, inciso XI, consta a rescisão por descumprimento à legislação ambiental, situação a ser imposta, se porventura a empresa não realizar a regularização da sua situação ambiental no tempo aprazado.

123. Concluiu que, no seu entendimento, 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 adotasse como regra a visão da necessidade de atender a TODAS as normas de um só vez, paralisar-se-ia o processo em curso, maculando os mais de 700 contratos firmados à luz da legislação e da praxe administrativa descrita.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

124. Comenta que nos parágrafos 156 a 166, a Equipe Técnica alude ao cumprimento dos conceitos constitucionais e legais em relação às finalidades do uso da terra rural (art. 346¹⁶, incisos I¹⁷ e V¹⁸, e art. 349¹⁹, ambos da LODF).

125. Já o art. 186 da Constituição Federal relaciona os itens a serem cumpridos para atenderem à função social da propriedade rural, e destaca as seguintes anotações dos Laudos de Vistoria: “os requerentes não residem na área” e “que não havia ninguém na área no momento da vistoria”. Conclui não ter conseguido “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”.

126. Descreve, ainda, sobre a atividade de radiodifusão não ser condizente com o fim social a ser dado às propriedades rurais.

127. A SEAGRI conclui que o Grupo Técnico apresenta apenas apontamentos, suposições e impressões pessoais, sem prova concreta sobre o não cumprimento dos preceitos apresentados.

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

“a) em relação ao inciso V, um dos vieses da valorização do trabalho como instrumento de promoção social é garantir renda àquele que trabalha na terra, seja numa situação patronal ou como empregado, fazendo com que esse trabalhador do campo possa extrair sua renda pelo uso do seu esforço junto à terra e, em que pese o concessionário ser pessoa jurídica, a mão de obra utilizada para o cultivo da terra, tendo em vista que há atividade, esta é realizada pelo homem, e assim, pode ser compreendida, como de fato o é, quanto à valorização social almejada; e

b) a utilização da forma como identificada nas vistorias e o apresentado nos Planos de Utilização da Unidade de Produção, não há informações que desqualifiquem ou descaracterizem:

- 1) o aproveitamento racional e adequado;
- 2) a 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, o que, dessa forma, em relação ao cumprimento da

¹⁶ 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:

¹⁷ I - assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

¹⁸ V - fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social.

¹⁹ Art. 349. É dever do Governo do Distrito Federal intervir, diretamente e nos limites de sua competência, no regime de utilização da terra, seja para estabelecer a racionalização econômica da malha fundiária, seja para prevenir ou corrigir o uso anti-social da propriedade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

função social da propriedade (inciso I), na compreensão do processo de regularização em curso, foi devidamente aferida.

129. Por fim, anota sobre a atividade de radiodifusão na Macrozona Rural (cita o art. 81²⁰ do PDOT). Conclui afirmando que “o que fez a empresa obter à condição de legítima ocupante foi a atividade rural desenvolvida, e que a atividade de radiodifusão, nos casos em análise, em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais”.

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

130. Alega que todas as dúvidas suscitadas quanto à posse dos imóveis foram tratadas nos tópicos anteriores. Diante do conjunto probatório apresentado, tem a convicção que todas as ocupações atenderam a comprovação do lapso temporal, pela sucessão da detenção da área, remontando em 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

131. Aponta que, juridicamente, a afirmativa de que não consta no objeto social da empresa Sigma Radiodifusão Ltda. atividades primárias compatíveis está correta. Na prática, isso não é visto como impedimento à realização da atividade, que de fato estava sendo desenvolvida.

132. Diante 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.

133. Entende que essa condição é passível de saneamento com a alteração do contrato social perante a Junta Comercial do Distrito Federal, incluindo a atividade primária desenvolvida. Visto que os efeitos do contrato estão suspensos por decisão da Diretoria Executiva da TERRACAP, as medidas saneadoras poderão ser adotadas em função da decisão deste TCDF. Quanto ao atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, são atendidas com as demais atividades desenvolvidas, conforme comentado item “E.5” da resposta da SEAGRI.

Ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos

134. O tema foi abordado e, de acordo com os contratos firmados, o prazo para se obter essas regularizações nos casos específicos se encontram em curso.

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

²⁰ “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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

135. Conforme já registrado, o fato foi apreciado pelo MPDFT, nos termos do Procedimento Apuratório nº 08190.108815/15-81, arquivado em definitivo, ante a convicção da inexistência de fato típico.

Considerações Finais

136. Destaca a experiência na condução dos processos de regularização de terras públicas rurais dos servidores da SEAGRI, na maioria, concursados. Conscientes das responsabilidades e da complexidade do assunto, demonstram preocupação com a continuidade dos diversos trabalhos desenvolvidos. Aponta que a maior parte dos cargos de direção e assessoramento são ocupados por servidores concursados, possibilitando o aperfeiçoamento dos procedimentos e processos.

137. Destaca que a publicação da Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017 trouxe segurança jurídica ao setor rural. Realça as ações internas visando constante melhoria dos processos de regularização, adequando rotinas, delineando procedimentos junto a outros órgãos envolvidos, em especial com a TERRACAP, assim como a divulgação, publicidade e transparência dos atos, contratos e controles exercidos, em que pese as dificuldades enfrentadas.

138. Ressalta que a SEAGRI empreende esforços para a regularização das ocupações rurais, e acredita ter esclarecido todos os pontos abordados na referida decisão, demonstrando que os procedimentos adotados nos processos de que trata esta apuração estão em estrita consonância com os preceitos legais e com as normas que regem as ações da Administração.

Manifestação da Subsecretaria de Regularização Fundiária, por intermédio do Subsecretário, Nilton Gonçalves Guimarães

139. Na sequência, por meio do Despacho SEI-GDF SEAGRI/SRF (e-DOC 0AD5A097, p. 24 a 29), o Subsecretário informa estar à frente da Subsecretaria desde 23 de maio de 2018, e destaca as dificuldades encontradas, como a reduzida força de trabalho, mudanças de sistema e procedimentos, e a falta de recursos, e pede compreensão pela demora na manifestação.

140. Inicialmente aponta que os processos administrativos em exame tiveram início com o requerimento apresentado perante à SEAGRI/DF, no exercício de 2014, nos termos da lei de regência à época (Lei Federal nº 12.024/2009, Lei Distrital nº 2.689/2001, Decreto Distrital nº 34.931/2013 e Portaria SEAPA nº 25/2011), postulando a regularização das ocupações das glebas especificadas em cada instrução.

141. Os processos tramitaram na SEAGRI/DF, tendo recebido manifestação favorável do Conselho de Regularização de Terras Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG. Em todos os processos, restou atestada a legitimidade da ocupação das glebas. Foram enviados para apreciação pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, onde, 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.

142. Em razão da matéria jornalística publicada pelo jornal Correio Brasiliense (5/5/2015), apontando possíveis irregularidades na instrução desses processos, deu-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

intervenção do Tribunal de Contas. A SEAGRI/DF, por sua vez, instituiu Grupo de Trabalho para analisar a regularidade dos procedimentos perante a própria Secretaria.

143. O GT, em 5/6/2015, recomendou a suspensão da declaração da legitimidade da ocupação ou sua revogação, até decisão final por parte da própria Secretaria.

144. Em 24/06/2015, o então titular da SEAGRI/DF, José Guilherme T. Leal, decidiu pela: (1) anulação do Certificado de Legítimo Ocupante em relação às empresas Agropecuária Brasília Ltda, Sigma Agropecuária Ltda e BSB Agropecuária Ltda; (2) notificação das empresas interessadas para apresentação de defesa; (3) realização de vistoria nas respectivas glebas; (4) reavaliação do processo nº 070.000599/2014 que embasou ao contrato de concessão de uso da empresa Sigma Radiodifusão Ltda.

145. Contra a decisão, foram interpostos recursos ponderando 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.

146. Arguindo a intempestividade, o então Subsecretário de Regularização Fundiária, Wilder da Silva Santos, negou seguimento aos recursos, mantendo a anulação da certificação da legitimidade da ocupação, e decidiu, pelas mesmas razões, por indeferir o processo de regularização.

147. Por recomendação da AJL da SEAGRI/DF, a matéria foi levada ao conhecimento do COREG em 15/12/2015, que não se opôs 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 26/6/2017, que decidiu pela rescisão dos contratos de Concessão de Uso Oneroso celebrados com as citadas empresas (publicada no DODF de 30/08/2017).

148. A TERRACAP determinou a suspensão dos efeitos do contrato de concessão de uso dos imóveis, em atenção à Decisão TCDF 2510/2015, apontados na respectiva instrução, nos autos do Processo 111.001.223/2015. Diferentemente do posicionamento adotado pela SEAGRI/DF, a Decisão pela suspensão dos efeitos do contrato ficou vinculada “até a ulterior decisão plenária do Tribunal de Contas do Distrito Federal”.

149. Relata que, ao compulsar o processo administrativo 111.001.223/2015, verificou-se que foram acostadas manifestações direcionadas à Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais da Terracap, pelas empresas Sigma Agropecuária Ltda, BSB Agropecuária Ltda e Agropecuária Brasília Ltda, postulando devolução do prazo para apresentação de defesa; ou, alternativamente, sobrestamento do processo enquanto se aguarda reinstrução na SEAGRI/DF e no TCDF.

150. Nos processos da SEAGRI/DF, verificou que foram acostados recursos administrativos, com pedido de efeito suspensivo, apresentado em 11/9/2017, dirigido ao relator da matéria perante o Conselho de Regularização das áreas Públicas Rurais do Distrito Federal - COREG, o então titular da Subsecretaria, Dilson Resende de Almeida, que ainda padecem de apreciação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

151. Nos recursos, a recorrente reporta à anulação da certificação de legitimidade da ocupação e à própria Decisão do COREG, no sentido da rescisão contratual. Alega falta de oportunização de defesa e contraditório. Demais, adentra 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.

152. Alega, em suas razões, puro erro material na elaboração do documento, fato, inclusive, eximido de tipificação por parte do Ministério Público no corpo do Inquérito Civil Público nº 08190.1088115/15-81. Dessa forma, em sede dos pedidos pendentes de deliberação, as empresas recorrentes postularam:

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

153. A Subsecretaria considera que as contextualizações esposadas demonstram a complexidade da matéria. Em especial, se adicionada a manifestação do Diretor de Regularização Fundiária da Secretaria, que traz à baila os fundamentos legais e as praxes administrativas²¹, exigindo “sensibilidade específica e pessoal dos atores do processo, para ajustar o detalhamento resultante da interpretação temporal dos comandos legais na promoção da política de regularização a cargo do poder público às praxes administrativas que suportam as instruções”.

154. Na referida manifestação, o mencionado dirigente setorial, à luz da sua vivência, conduz argumentação a favor, na sua visão, da instrução processual, situação direciona ao entendimento, s.m.j., de que a apreciação do assunto no âmbito desta Secretaria, merece aguardar a Decisão terminativa deste Tribunal. Posicionamento adotado pela Diretoria Colegiada da TERRACAP, que decidiu por suspender os efeitos do contrato de concessão de uso das glebas até ulterior decisão da Corte de Contas.

155. Por fim, relata que determinará, se for o caso e em momento oportuno, a realização de vistorias nas quatro glebas de que tratam os processos, a fim de aferir a efetividade do desenvolvimento atual de atividades rurais, e colher informações para robustecer a tomada de decisão por parte da COREG.

Análise

²¹ Utilizados nos últimos anos como base para a apreciação dos requerimentos de regularização de ocupações de terras públicas rurais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

156. As determinações direcionadas à SEAGRI (e à TERRACAP, acima) constam do item III da Decisão 1.636/2018, com redação ajustada pela Decisão 3.880/2019, podendo ser resumidas como se segue:

“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 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;
- 3) a ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos;

157. De início, cabe anotar que o Sr. Marcelo Pereira Tassinari, Diretor de Regularização Fundiária Rural, e signatário da manifestação da SEAGRI²², também é responsável chamado em audiência, cuja análise das razões de justificativas constam adiante.

158. Causa espécie a manifestação “holística” apresentada pela Pasta, no sentido de que “a Secretaria teria se balizado no cumprimento das leis de regência, **tendo preterido análise estritamente formal e burocrática, com vinculação excessiva a um único documento comprobatório, que não tivesse em conta o conjunto a ser analisado**”.

159. Afirma que a SEAGRI sempre empregou análise **com foco mais abrangente**, considerando todos os documentos, aspectos e informações disponíveis para formar convicção da efetiva ocupação do interessado, tendo como objetivo maior regularização da ocupação, como primeira etapa de um processo de regularização das outras informalidades, ilegalidades e impropriedades.

160. Defende procedimento (chamado pela SEAGRI de “praxe administrativa”) de busca da convicção quanto à ocupação daquele interessado, **com base em visão ampla**, com

²² Ofício 603/20-SEAGRI/GAB, e documentação anexa (Peça 358).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

foco em todos os aspectos, documentos e fatos trazidos aos autos, ou nos conhecimentos **angariados no trato das situações inerentes à regularização**.

161. Segundo aduz, tal procedimento deve estar acima do exame formal, ou mesmo das exigências legais, diante do tratamento dado às falhas apontadas nos autos, como erros materiais e formais, de pouca relevância diante da regularização que se pretende.

162. Ao que transparece, no caso dos processos de regularização de terras públicas, a SEAGRI defende ampliar sobremaneira o alcance do poder discricionário do gestor público para além das determinações legais. Seria como se o gestor possuísse poder discricionário suficientemente largo para decidir pela regularização, ainda que não satisfeito algum requisito legal.

163. Causa estranheza, contudo, que a SEAGRI defenda elevar a importância da **prática administrativa** ou **conhecimentos angariados no trato de situações semelhantes**, acima dos dispositivos legais, para autorizar a regulamentação da ocupação.

164. Especialmente diante do histórico do processo de ocupação das terras rurais no Distrito Federal (as ocupações teriam ocorrido de forma irregular, sendo posteriormente transmitidas entre particulares, sem a presença da Administração), da fragilidade do ordenamento jurídico, e do cenário de constante grilagem, **conforme apontamentos da própria SEAGRI**.

165. Não é demais lembrar que quando a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, os atos do gestor são vinculados, e as imposições legais retiram espaço do poder discricionário. A ação do gestor fica **adstrita** aos pressupostos estabelecidos pela norma legal. O poder discricionário encontra suas fronteiras nos dispositivos legais, de modo que não há discricionariedade *contra legem*, por ser prática arbitrária.

166. Não cabe ao gestor julgamento de relevância ou não. Ou mesmo sopesar a importância de determinada informação, para, no lugar dos requisitos legais, colocá-la como razão de decidir.

167. Principalmente na matéria em exame. No nosso sentir, valem os princípios constitucionais aos quais se submete Administração Pública (art. 37, *caput*, CF/88), em especial o princípio da **legalidade**, que sujeita o administrador aos mandamentos legais, não podendo dele se afastar ou desviar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

168. A regularização pela alienação direta da área rural pública (art. 18 da Lei nº 12.024/2009) não é a regra, e não pode ser levada a extremos, como se o objetivo maior fosse a regularização. Não atendidos os requisitos legais para levar a efeito a excepcionalidade prevista na lei, deve-se licitar.

169. Nesse ponto, diante da extensão do poder discricionário defendido pela SEAGRI e das divergências de entendimento sobre as competências daquela Pasta, da TERRACAP e mesmo do COREG, presentes nas razões de justificativa acostadas aos autos, necessário que a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Corte **determine imediata auditoria de conformidade**²³ nos processos de regularização de terras públicas do DF, conduzidos, segundo a “praxe administrativa” que tem sua “forma de agir, pensar e executar” distinta a depender das “particularidades inerentes a cada caso”, **conforme amplamente defendido pela SEAGRI**.

170. Demais, consta das informações vertidas aos autos pela TERRACAP, que foi conferida à SEAGRI “... a gestão das ocupações rurais de propriedade da TERRACAP, por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 014/2017. Ressaltando que, de acordo como o Parágrafo Primeiro, entende-se por gestão a **celebração de Contrato de Concessão de Uso, o acompanhamento, a alteração e a rescisão dos contratos**”.

171. Como se nota, foi delegada à SEAGRI a regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso, cabendo-lhe a gestão, desde a celebração até a rescisão dos Contratos de Concessão de Uso.

172. Ressalte-se que não se trata de assunto já verificado pela Corte. Em pesquisa no e-TCDF, verificou-se que tramita na Corte o Processo 2627/2018-e, que trata de Auditoria Integrada com o objetivo de avaliar os controles adotados pela Secretaria de Agricultura - SEAGRI e TERRACAP na gestão das terras públicas rurais do Distrito Federal.

173. Conforme consta do Relatório Final de Auditoria²⁴, a fiscalização examinou “os controles realizados, tanto pela SEAGRI, quanto pela TERRACAP, quanto aos atuais ocupantes das terras públicas, verificando a existência de cadastros atualizados, identificando se mantêm-se a destinação rural, bem como o controle dos pagamentos referentes às taxas de retribuição pela ocupação e o competente Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)”.

174. Trata-se, portanto, da verificação das ocupações já regularizadas sob os aspectos cadastrais dos atuais ocupantes, a manutenção da destinação rural, e possíveis inadimplências. Por certo, não se tratou da conformidade das regularizações realizadas face a legislação de pertinência, nem das regularizações em andamento.

175. Dessa forma, o Ministério Público de Contas pugna para que a Corte, com fulcro no art. 1º, V, “d”, da Lei Complementar nº 1/1994²⁵, **autorize a realização de auditoria de**

²³ A Resolução nº 340/2020 instituiu o Manual de Auditoria do TCDF. À p. 16 consta que:

“2.1.3 Auditoria de conformidade: Tem por objetivo verificar se um objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos. (...)”

²⁴ Sob o e-DOC 4E424078-e (Peça 32).

²⁵ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

V – realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

conformidade para averiguar se regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU²⁶ atenderam às condicionalidades legais à época, contidas na legislação de regência, em especial o art. 18 da Lei 12.024/2009, o art. 346 da LODF e o Decreto Distrital 34.931/2013.

176. Atualmente, vige a Lei Distrital nº 5.803, de 11/1/2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à TERRACAP. A legislação prevê a regularização das ocupações por meio de CDU ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU²⁷, concedendo o prazo de 2 (dois) anos¹¹ para que os interessados requeiram a regularização.

177. De relevo notar ainda que, no que toca à data de cessão de direitos das glebas destinadas às empresas BSB Agropecuária, Sigma Agropecuária e Agropecuária Brasília²⁸, os argumentos apresentados pela SEAGRI se assemelham a uma espécie de defesa dos interesses dos requerentes, sem, contudo, juntar documentação probatória a validar os argumentos. Curioso notar que o representante legal das requerentes, consoante as manifestações nos autos, não valida nem repete o alegado pela SEAGRI. Na verdade, contradiz os argumentos da Pasta.

178. Alega a SEAGRI que em *“qualquer análise e para qualquer requerente desse processo de regularização, independentemente da condição de figura pública ou não, de grande ou pequeno agricultor, ou qualquer diferenciação que se possa apontar, o modus operandi se mantém inalterado, agindo de forma isonômica em todos os casos.*

179. Diante disso, importante incluir no escopo da auditoria de conformidade pleiteada, a verificação do tratamento isonômico dos requerentes na aplicação da “praxe administrativa”, defendido pela SEAGRI: *“independente da condição da figura pública ou não, de grande ou pequeno agricultor, ou qualquer ou diferenciação que se pudesse apontar”.*

180. Feitas essas considerações sobre o entendimento da SEAGRI²⁹, no que diz respeito à condução dos processos de regularização das ocupações de terras públicas rurais do Distrito Federal, passa-se ao exame pontual dos itens constantes daquela manifestação.

181. Como visto acima, quanto aos Certificados de Legítimos Ocupantes nºs 273/2014, 272/2014 e 296/2014 e os Contratos de Concessão de Uso nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014, com as empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda., nessa ordem, foram apontados 5 vícios que serão abordados a seguir.

(...)

d) das **concessões**, cessões, doações, permissões e **contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito**, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações;

²⁶ CDU: instrumento pelo qual a Administração Pública transmite ao particular, de forma onerosa e mediante retribuição anual previamente fixada, o uso privativo de terra pública rural de sua propriedade, em gleba sem matrícula individualizada.

²⁷ CDRU: instrumento público pelo qual a Administração Pública transfere ao particular, de forma onerosa e mediante retribuição anual previamente fixada, o direito real resolúvel de uso de imóvel rural de sua propriedade.

²⁸ Empresas ligadas à figura pública, como afirma a Pasta, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce.

²⁹ Por intermédio do Sr. Marcelo Pereira Tassinari, Diretor de Regularização Fundiária Rural, um dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização pelas irregularidades detectadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

1) Imprecisão quanto à área rural efetivamente requerida;

182. O Corpo Instrutivo (Informação nº 191/2015, Peça 53, p.38) apontou a imprecisão acerca da dimensão das áreas iniciais requeridas e aquelas constantes dos contratos, em todos os processos em exame, conforme tabela abaixo transcrita:

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

Fonte: Informação nº 191/2015 (e-DOC C84BA0B3-e)

183. A Instrução ressentiu-se também de mudanças de nomes e números das chácaras, e na quantidade de chácaras regularizadas (§129 e seguintes), inclusive com discrepâncias entre os dados constantes do requerimento inicial, em relação ao Certificados de Legítimo Ocupante e do Contrato de Concessão de Uso (p. 40, § 140).

184. Dessa forma, conclui que: *“Entretanto, nos ajustes aqui examinados as incongruências relacionadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto as áreas efetivamente regularizadas”*.

185. Mesma observação mereceu a atenção do Grupo de Trabalho³⁰ instituído pela Portaria nº 32/15, composto por servidores da SEAGRI e por empregados da EMATER/DF, com o objetivo de analisar a regularidade dos presentes contratos:

“... nem sempre é possível localizar efetivamente qual seria a área afeta as 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 chácara objeto da regularização. Muito embora a Plano de Utilização - PU disponha de forma expressa que se trata de uma chácara específica, as Cessões trazem diversas outras no seu objeto. Com o fito de resolvermos essa situação, sugerimos a área de geoprocessamento um parecer identificando a chácara, auxiliando a área de regularização fundiária na deliberação sobre as cessões de direitos.” (grifei)

186. Segundo a SEAGRI, a primeira ação é encaminhar o requerimento à Diretoria de Geoprocessamento e Topografia, para juntada de mapas e informações, base de análise para os documentos apresentados pelo requerente. Alega equívoco da Unidade Técnica, ao considerar como área requerida a informação constante dos documentos de cessão de direitos juntados aos requerimentos iniciais.

187. Informa que considera a poligonal requerida, resultante da Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértices (conforme a Portaria SEAPA nº 25/2011), e

³⁰ Peça 38, p. 32.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

não o tamanho informado no requerimento inicial. Afirma que *“que os valores requeridos são exatamente os constantes nos contratos, com mínima variação em função de arredondamentos ou por ajustes realizados por esta SEAGRI em decorrência da imprecisão dos aparelhos utilizados”*.

188. No que se refere às divergências no endereçamento, a SEAGRI explica que o endereço não informa a amplitude da ocupação, sendo apenas uma referência, sendo parâmetro impreciso para a regularização.

189. Alega que *“endereço único que se trabalha 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 a amplitude territorial dessa mesma ocupação”*. Os endereços apresentados nos requerimentos servem apenas de referência para terceiros. Adota-se a poligonal apresentada, sendo que nos contratos o imóvel é delimitado mediante memorial descritivo.

190. Os endereços constantes dos contratos também serviriam apenas como referência, não tendo importância em relação à área regularizada, podendo constar como referência um número de chácara, ou de lote, ou mesmo nome genérico (por exemplo, “Fazenda Santa Bárbara), ou qualquer outro que se ajuste à melhor denominação dada, não raras vezes, pelo próprio ocupante.

191. No entendimento deste Parquet, não se pode conceber contratos de cessão de uso com referências genéricas, inclusive dada pelo próprio ocupante. Principalmente tendo em mente o memorial descritivo nele constante. Merece atenção o cotejo das informações prestadas pela SEAGRI e pelo GT nomeado pela Pasta, composto por servidores da SEAGRI e por empregados da EMATER/DF, entre os quais constam 4 (quatro) Engenheiros Agrônomos.

192. Ainda que estivessem disponíveis os mapas constantes dos processos de regularização, o GT relatou que efetivamente **não localizou**, em alguns casos, qual seria a área afeta às transmissões, e que **não foi possível aferir efetivamente “qual seria a chácara objeto da regularização”**. Sugere inclusive à DGT que passasse a elaborar “parecer identificando a chácara, auxiliando a área de regularização fundiária”. Notoriamente, a precariedade das informações juntadas aos autos, mesmo depois de concluída a regularização, não permitiu formar convicção a respeito da área regularizada, ou sobre sua localização e individualização de glebas.

193. Diante do exposto, este Representante do Ministério Público de Contas **entende** que as incongruências apontadas afetaram a necessária segurança jurídica, uma vez que lançaram dúvidas quanto às áreas efetivamente regularizadas. As alegações da SEAGRI, nesse ponto, **não afastam a irregularidade apontada**. Portanto, **não merecem prosperar**.

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

194. Cediço que a legislação de referência requer ocupação contínua (por no mínimo 5 anos), com atividade agropecuária (com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva), ambos contados da data da publicação da Lei nº 12.024, de 27/8/2009. Por sua vez, o regulamento,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Decreto nº 34.931/2013, define os parâmetros necessários para a certificação do legítimo ocupante. Primeiramente, o lapso temporal:

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;

195. Foi apontado pela Equipe Técnica e pelo GT a presença de documentos nos autos³¹, dando conta de transferências de posse de áreas rurais em 2003, a pessoas jurídicas constituídas em 2014, caracterizando **vício insanável no processo de regularização**. Segundo o GT (Peça 38, p. 34):

“Todavia, ao final da cadeia sucessória verificou-se a confecção de um documento a uma Pessoa Jurídica inexistente a 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.”

196. A respeito do vício apontado e sobre não constatação de que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce seria detentor dos direitos de posse em 2003, o NUREC³², em apreciação ao Pedido de Reexame (Peça 213) interposto pelas empresas, entendeu, **verbis**:

“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.

13. Para agravar a situação, não consta dos autos comprovação de que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, cedente da área para a Agropecuária

³¹ Processos das empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.

³² Informação nº 18/2018 – NUREC, Peça 280.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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”. (destaquei)

197. Nas suas considerações, a SEAGRI alega, a respeito do documento datado de 2003 (cessão de direitos), que o raciocínio é **“muito simplista: como pode um documento ser emitido com determinada informação sem ela existir?”**. Conclui que o documento **“só pode ter sido confeccionado após esta informação ser conhecida”**. Aqui se referindo ao CNPJ (criado em 2014) citado no documento de 2003.

198. A respeito, alega serem esses os fatos:

“a) o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce **não realizou a transferência dos direitos da ocupação em questão na data de 15/02/2003** (...);

b) a empresa Agropecuária Brasília Ltda. passou a existir em **15/04/2014** (cláusula quarta do Contrato Social à fl. 28) ou **01/07/2014** (Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitida pela Receita Federal do Brasil à fl. 38), que pode ser considerado um ou outro, conforme o caso;

c) para este caso, a data a se considerar deve ser posterior à 01/07/2014 (inscrição junto ao CNPJ), pois consta na referida cessão de direitos o CNPJ da empresa (20.547.988/0001-10), o que é impossível de se saber antes da referida inscrição junto à Receita Federal;

d) assim, conclui-se que qualquer menção à data de 15/02/2003 é, certamente, equivocada e que a transmissão ocorreu em data posterior à 01/07/2014 (data da constituição da empresa), portanto, posterior à data em que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu os direitos ali transmitidos.”

199. Afirma com “absoluta certeza” que o referido documento teria sido produzido em data posterior à inscrição do CNPJ (portanto ulterior a 1/7/2014), que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce já possuía os direitos transmitidos, e conclui que a cadeia sucessória estaria completa e que não há irregularidade, a não ser possibilidade de erro material na confecção do documento.

200. A SEAGRI deixa de se manifestar a respeito da afirmação da Instrução de que não há nos 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”* (Informação nº 191/2015, p. 49).

201. De saída, **não merece prosperar** a alegação de que as transmissões ocorreram em 2014, sendo um erro material o registro no documento a data de 18/2/2003, nos três casos em exame. De uma por que, se datassem de 2014, não teriam atendido ao art. 18 da Lei nº 12.024/2009 (5 anos de ocupação e exploração de atividade agropecuária efetiva até 2009). De



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

outra porque, sem apresentar documentação comprobatória, a Pasta, por intermédio do Diretor de Regularização Fundiária Rural, **afia**ça peremptoriamente que só pode se tratar de erro material.

202. Ao contrário, curioso anotar, o patrono das empresas, no citado Pedido de Reexame, argumenta que consta dos autos instrumentos particulares de cessão de direitos, obrigações e vantagens **que comprovam a posse dos imóveis pelas recorrentes desde 16/2/2003**. Para dar sustento à sua afirmação, alega que a constituição de sociedades independe de inscrição no CNPJ. No exame levado a efeito pelo NUREC, essa tese foi rechaçada, sendo acolhido pela Corte.

203. Diante do exposto, e da fragilidade dos argumentos apresentados pela SEAGRI quanto aos vícios relatados nesse ponto, o **Parquet** mantém entendimento exarado no Parecer nº 159/2016-DA, Peça 57, e na exordial, Representação nº 13/2015-DA, Peça nº 3, de existências de vícios insanáveis na regularização de áreas rurais.

204. Diante disso, a **anulação dos Certificados de Legítimos Ocupantes nºs 273/2014, 272/2014 e 296/2014 e dos Contratos de Concessão de Uso nºs 326/2014, 328/2014 e 344/2014**, com as empresas BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda., nessa ordem, **é medida que se impõe**.

4) Ausência de licenciamento ambiental;

205. Quanto à observância da legislação ambiental, a Equipe Técnica (§§ 198 a 217 da Informação nº 191/2015) discorre sobre o Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU, sobre licenciamento ambiental (Lei nº 6.938/1981 e Resolução nº 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA) e o uso de recursos hídricos (Resolução nº 350/2006 – ADASA).

206. Destaca a Instrução que: “A Lei 6.938/81 define que o licenciamento ambiental deve ser **prévio**” à construção, instalação, ampliação e funcionamento dessas atividades³³. Na sequência observa que nos Planos de Utilização apresentados pelas empresas havia a ressalva de que os requerentes não possuíam licenciamento ambiental, inclusive no momento de avaliação por parte do COREG.

207. Também ressalta que as empresas SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda. não estariam sujeitas à obtenção de outorga/registro junto à ADASA. No caso da empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., que fazia uso da extração de água por meio de poço tubular e, portanto, necessitaria de outorga de direito de uso, apontou que o concessionário já a possuía.

208. Conclui então que exigência constante da Resolução nº 350/2006-ADASA é de outorga, **prévia e obrigatória**, para extração de água por poço tubular e pela necessidade de **prévio o licenciamento ambiental para a atividade desenvolvida** (conforme Lei 6.938/1981).

209. Veja-se o que estabelece a legislação.

³³ “Atividades utilizadoras de recursos ambientais e consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

210. O Decreto Distrital nº 34.391/2013 (que regulamentou o art. 18 da Lei nº 12.024/2009) previa em seu art. 7º, §1º, que o Plano de Utilização integra o Contrato de Cessão de Uso ou CDRU, devendo observar a legislação ambiental vigente, e fazer prova da utilização dos recursos naturais de forma sustentável.

211. Por sua vez, a Lei nº 6.938/1981³⁴:

“Art. 10. 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.**”

212. O dispositivo pressupõe a existência de uma situação regular de ocupação, haja vista que a “construção, instalação, ampliação e funcionamento” dependem de prévio licenciamento ambiental. Para requer o licenciamento ambiental, necessário deter a regular ocupação.

213. Cabe lembrar que está em exame a regularização da ocupação da terra rural, na sua fase inicial, e que o Plano de Utilização contém declaração do ocupante sobre as atividades econômicas exercidas na unidade de produção, e que devem estar de acordo com legislação ambiental, e não apresentar a licença ambiental.

214. Da mesma forma a Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, dispõe que:

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

§ 1º - Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

(...)

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 e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos,

³⁴ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

(...)

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

§ 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.”

215. Destaca-se a exigência de certidão contida no §1º acima. Tal certidão equivale no plano distrital à certidão da Administração Regional, conforme *checklist* disponível na página do IBRAM/DF³⁵, declarando que **o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo**, pressupõe a regularidade da ocupação.

216. Nesse ponto, não parece adequado o entendimento de que o licenciamento ambiental deva ser prévio, quando ainda se está apresentado o Plano de Utilização de área rural objeto do requerimento de reconhecimento da regularidade da ocupação.

217. Quanto a outorga de direitos de uso das extrações de água, a Resolução nº 350/2006-ADASA³⁶, por sua vez, estabelece que:

“Art. 8º. Dependerão de outorga de direitos de uso as extrações de água de aquífero subterrâneo, para consumo final ou insumo de processo produtivo, por meio de: (Alterado pela Resolução nº 17, de 15/08/2017)

I – Poços tubulares;

II – Poços manuais com vazão de uso da água superior a 5 m³ /dia (cinco metros cúbicos por dia). (Alterado pela Resolução nº 17, de 15/08/2017)”

218. Também não parece razoável exigir como condicionante quando da apresentação do requerimento inicial de regularização da ocupação, e no Plano de Utilização, a apresentação da referida outorga de exploração de recurso natural. Ora, se está a requer a regularização da ocupação, título que permitirá ao produtor solicitar ao órgão ambiental competente a outorga.

219. Cabe lembrar que a Portaria SEAPA nº 25/2011 (Anexo III, item 4, Aspectos Ambientais) exige que o Plano de Utilização, elaborado pelo requerente informe:

³⁵ <http://www.ibram.df.gov.br/formularios-e-check-list/>.

³⁶ Estabelece os procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga do direito de uso dos recursos hídricos em corpos de água de domínio do Distrito Federal e em corpos de água delegados pela União e Estados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

“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;”

220. Suficiente, como se pode notar, que o requerente **informe** se a atividade exige o licenciamento ambiental e/ou a outorga do direito de uso de recursos hídricos, fazendo a juntada caso as possua.

221. Por fim, não se pode olvidar que nos contratos de concessão de uso da TERRACAP constam cláusulas (Terceira) que fixam prazo (5 anos) para a prova de regularização das atividades que dependem da licença ambiental.

222. A Resolução 234/2014-TERRACAP, conforme destacado pela SEAGRI, deixa claro que a licença ambiental e a outorga de uso de recursos hídricos não são prévios ao exame do requerimento de regularização da ocupação:

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**.

223. Dessa forma, o **Parquet** entende que a questão de licenciamento prévio pode ser considerada **superada** pela Corte, motivo pelo qual deixa-se de tecer comentários a respeito da manifestação da jurisdicionada quanto a esse ponto.

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

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

I – assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

225. Nos parágrafos 156 a 166, a Equipe Técnica destacou ainda que o art. 349 da LODF define como dever do Governo do Distrito Federal intervir no regime de utilização da terra para estabelecer a racionalização econômica da malha fundiária ou para prevenir ou corrigir o uso antissocial da propriedade.

226. Destacou também o art. 186 da CF/88, sobre a função social da propriedade rural será cumprida desde que sejam respeitados os requisitos:

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

227. Aponta que nas vistorias realizadas nos imóveis requeridos³⁷ comprovou-se que os requerentes não residiam na área, e que não havia ninguém no local no mento da vistoria (SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda.).

228. A Instrução (Informação nº 191/2015) anotou que não conseguiu relacionar as concessões realizadas com as finalidades descritas no citado art. 346 da LODF, restando fortes dúvidas se as propriedades cumpriam, de fato, com a sua função social.

229. Em razão da inexistência de elementos suficientes que demonstrassem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF, sugeriu a anulação dos CLOs e Contratos de Concessão.

230. A SEAGRI alega que se trata de suposições e impressões pessoais, sem dados concretos sobre o não cumprimento dos requisitos apontados acima. Conclui, quanto às finalidades previstas no citado art. 346 da LODF, que foram alcançadas.

231. Quanto à valorização do trabalho como instrumento de promoção social, é garantir renda aos que trabalham na terra, empregado ou proprietário. A despeito do concessionário ser Pessoa Jurídica, a mão de obra utilizada para o cultivo pode ser considerada fator de valorização social.

232. Nas vistorias e nos Planos de Utilização não há informações que desqualificasse ou descaracterizasse o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

233. Vale destacar que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015, composto por servidores da SEAGRI e por empregados da EMATER/DF, apresentou argumentos mais bem elaborados (Peça 198, análise adiante).

³⁷ Agropecuária Brasília Ltda., fls. 49/52 – Peça nº 7, SIGMA Agropecuária Ltda., fls. 58/61 – Peça nº 6 e BSB Agropecuária Ltda., fls. 56/59 – Peça nº 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

234. Quanto ao *art. 346 da LODF, inciso “I – assegurar o cumprimento da função social da propriedade”*, chamam à baila a Lei nº 8.629/1993³⁸, onde se encontram os critérios objetivos para a aferição da produtividade de uma área (fls. 13/14, peça 198), com destaque para os artigos abaixo, e promovem a análise de cada inciso e parágrafo do art. 9º:

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;

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

³⁸ Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida

Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 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;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 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.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

(destaques nossos)

235. O GT relata que tomou por base os dispositivos destacados quando da análise documental³⁹ dos Planos de Utilização, e examina cada inciso do art. 9º da Lei nº 8.629/1993:

I - aproveitamento racional e adequado:

236. Resumidamente, o aproveitamento racional e adequado é alcançado para o GUT igual ou acima de 80%, e GEE⁴⁰ de 100%. O exame realizado pelo GT buscou verificar se as atividades previstas no PU resultaram em um GUT de, no mínimo, 80%. Apurou os seguintes resultados:

- Processo nº 070.001.650/2014-BSB Agropecuária Ltda. – GUT (94,37%);
- Processo nº 070.001.643/2014-Sigma Agropecuária Ltda. – GUT (100%);
- Processo nº 070.001.601/2014-Agropecuária Brasília Ltda. – GUT (94,52%); e

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

237. Com esboço nos §§ 2º e 3º, os exames realizados no PU buscam verificar se as atividades previstas são compatíveis com a qualidade média do solo e tecnologias rotineiramente utilizadas no DF. Quanto aos aspectos ambientais, o GT verifica se há previsão de Reserva Legal (20% da área), se foram indicadas as Áreas de Proteção Permanente – APP e seu estado de preservação. Caso não estejam preservadas, exige-se que o PU preveja a descontinuação das atividades em APP, mediante cronograma de desocupação, para permitir a fiscalização futura.

238. Informa o GT que nos casos em exame, os PUs atendem às exigências:

- 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;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

³⁹ Sem realização de vistoria no local e nem análise de documentação trabalhista, contábil ou fiscal.

⁴⁰ Tem por base índices de produtividade das explorações agropecuárias, portanto, só é possível de ser verificado após efetiva exploração (com a realização da colheita).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

239. Quanto ao §4º, acima, sobre a observância às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, e disposições que disciplinam contratos de arrendamentos e parcerias, o GT observa que os Planos de Trabalho não apresentam informação a respeito, e que a verificação requer vistoria documental.

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

240. Item previsto no §5º, afirma que a verificação exige vistoria no local e provas documentais, não cabendo a verificação mediante exame dos Planos de Utilização. Portanto, o GT não analisa este aspecto.

241. Já em relação ao **art. 346 da LODF**, inciso “**II – promover a ocupação ordenada do território em harmonia com as disposições do plano diretor de ordenamento territorial**”, o GT considera que todos os imóveis situam-se na Zona Rural de Uso Controlado-ZRUC⁴¹, Macrozona Rural, e a análise do GT consiste em verificar se as atividades previstas nos PUs são compatíveis com o Plano Diretor, se o imóvel encontra-se em Área de Proteção de Manancial ou Área de Interesse Ambiental, de forma a fazer valer a determinação da LC nº 803/2009 - PDOT:

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.

242. Em todos os casos examinados pelo GT, os PUs são compatíveis com o PDOT, não havendo óbice à sua aprovação.

243. No que se refere ao inciso “**III - permitir o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais**”, do **art. 346 da LODF**, o item foi examinado acima (Lei nº 8.629/1993).

244. No que toca ao inciso “**IV - incrementar a produção de alimentos**”, do mesmo artigo da LODF, o GT entende que o simples cumprimento da função social da propriedade, que exige GUT de no mínimo 80% implica no atendimento do inciso IV.

245. Quanto a “**V - fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social**” (LODF), também o GUT de 80% contribui para o atendimento do requisito. Contudo a valorização do trabalho como forma de promoção social requer outras ações do estado, para além da avaliação promovida pelo GT.

246. Na sequência, em relação ao requisito do art. 346 da LODF, inciso “**VI - preservar áreas que contenham recursos hídricos para irrigação**”, informa que ao examinar o cumprimento da função social da propriedade, verifica-se a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (Lei nº 8.629/1993, inciso II, art. 9º), já relatado acima.

⁴¹ Conforme os Despachos DGT nº 1211/2014 (fis. 049, do proc. 070.001.650/2014), nº 1213/2014 (fis. 47, do proc. 070.001.643/2014) e no 121/2014 (fis. 41, do proc. 070.001.601/2014).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

247. Por fim, no que se refere ao “**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**”, tem por cumprida a exigência, conforme análise em relação ao cumprimento da função social da propriedade (art. 9º da Lei nº 8.629/1993).

248. Exsurge do conjunto de informações acima que, no momento do requerimento inicial da regularização da ocupação, a análise documental dos Planos de Utilização apresentados indicava que as condições e exigências quanto ao **cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF** estariam atendidas (repeita-se, pelo Plano de Utilização, mediante análise documental).

249. Nota-se, contudo, que os relatos do Corpo Instrutivo (Informação nº 191/2015), relativos aos processos das empresas BSB Agropecuária Ltda.⁴², SIGMA Agropecuária Ltda.⁴³, e Agropecuária Brasília Ltda.⁴⁴, indicam que houve emissão de laudo de vistoria antes da aprovação dos Planos de Utilização. Portanto, a análise documental considerou as informações contidas nos laudos de vistoria.

250. Em rápido exame nos referidos laudos de vistoria, constam as informações de que os requerentes não residem na área, não existem equipamentos, uma delas a mão de obra era de um caseiro assalariado e, em duas delas, não havia ninguém no local no momento da vistoria. De fato, as evidências apontam para ausência de elementos suficientes a demonstrar o cumprimento do requisito.

251. Não é despidendo lembrar que, conforme consta à p. 29 da Peça 258, na manifestação do Sr. Nilton Gonsalves Guimarães, Subsecretário da SEAGRI, “**no momento oportuno, se for o caso, determinaremos, em ato contínuo a este, a realização de vistoria nas quatro glebas das quais tratam os processos que originaram a instrução junto à Corte de Contas, a fim de aferir a efetividade do desenvolvimento atual de atividades rurais nas mesmas**”.

252. Diante do exposto, e da ausência de novas informações a respeito de vistorias realizadas nas áreas de interesse, este **Representante do Ministério Público entende que não merecem prosperar as alegações da SEAGRI.**

253. Resta a análise quanto ao 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.**, foram apontados os seguintes vícios:

- 1) a existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis;

⁴² Informação nº 191/2015, p. 23: Em - 1/9/2014: emissão do Laudo de Vistoria nº 633/2014, fls. 56/59; Em 16/9/2014: emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 66/67; em 16/9/2014: aprovação do Plano de Utilização, fls. 68/69.

⁴³ Informação nº 191/2015, p. 19: Em 1/9/2014: emissão do Laudo de Vistoria nº 632/2014, fls. 58/61; em 16/9/2014: emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 88/92; e em 16/9/2014: aprovação do Plano de Utilização, fls. 94/95.

⁴⁴ Informação nº 191/2015, p. 15: Em 1/9/2014: emissão do Laudo de Vistoria nº 631/2014, fls. 49/52; em 14/10/2014: emissão de Termo de Análise do Plano de Utilização, fl. 74; e em 14/10/2014: aprovação do Plano de Utilização, fls. 76/77;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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;

3) a ausência de licença ambiental e outorga de uso dos recursos hídricos;

1) a existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis;

254. A respeito, a Unidade Técnica apontou (Peça 53, p. 38 e seguintes) que no requerimento inicial, o imóvel recebeu designação genérica⁴⁵, destoante do que constou no CLO nº 228/2014 e do Contrato DIRUR nº 327/2014, em que constou nova (terceira) designação.

255. Destarte o requerimento inicial indicar área requerida de 5,904 ha., a mesma cessão passou a ser descrita contendo 29,31 ha. Sem explicação, foram anexados comprovantes da posse de mais 4 chácaras. Dessa forma, a documentação relativa à cadeia dominial contou com cessões de direito de 5 unidades imobiliárias diferenciadas, cada uma com área individual de 5,9 há.

256. No parecer jurídico, o requerimento analisado diz respeito à Chácara 25, tendo sido incorporadas as chácaras 19, 26, 27 e 28, fl. 231 – Peça nº 8, sem motivação para a aglutinação realizada, bem como não foi possível saber o porquê de os números das chácaras terem sido alterados.

257. A respeito, na manifestação⁴⁶ do NUREC, quando do exame de mérito do Pedido de Reexame, registrou-se: “...*embora o início das atividades daquela empresa seja anterior à cessão de direitos, alguns fatos destacados nos §§ 129/132 da Informação 191/15 – DIACOMPI permanecem não esclarecidos. Estranhamos, por exemplo, 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 cinco unidades rurais, 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 ocorreu em fevereiro de 2003.*”.

258. Adiante, o NUREC afirma que “*embora se 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.*”. Com base nessas análises, pugnou pela improcedência das argumentações apresentadas pelo recorrente.

259. Em sua manifestação, como já discorrido alhures, a SEAGRI alega que a partir do exame da poligonal pode-se verificar a exata localização e o tamanho da área, se há interferências em áreas ambientais, e o domínio.

260. Afirma que a primeira fase do processo é a manifestação da DGT, a qual adota. Ressalta nas suas razões de justificativa que o correto é utilizar a poligonal efetivamente requerida, resultante da Tabela de Coordenadas apresentada e do Mapa de Vértice, nos termos

⁴⁵ “CAUB 01 (Combinado Agrourbano Brasília) Riacho Fundo II”.

⁴⁶ Peça 280, p. 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

da Portaria-SEAPA 25/2011, e não o tamanho informado pelo requerente na documentação de cessão de direitos inicialmente apresentada.

261. A Equipe Técnica, ao utilizar os valores constantes da cessão de direitos inicialmente apresentada foi levada à conclusão imprópria, diferentemente da praxe utilizada pela SEAGRI, que tem como norte a poligonal informada.

262. No caso da empresa SIGMA Radiodifusão, alega que no requerimento inicial havia a comprovação de parte da área requerida, 5,90 hectares. Confrontando a área requerida com a área demonstrada pelas cessões apresentadas, verificou discrepância entre o requerido e o que se buscava comprovar. Diante disso, a SEAGRI solicitou à empresa requerente que se pronunciasse sobre essa divergência (Despacho nº 2431/2014-SAF/SEAGRI-DF, de 28 de maio de 2014 – fl. 55 do processo original ou 79 da peça 8). A empresa então completou a comprovação da ocupação requerida, mediante apresentação de cessões de direito das demais áreas.

263. Explica que o que se faz é a regularização da OCUPAÇÃO, e não de determinado lote, chácara, fazenda, etc. No caso específico, a ocupação requerida (29,31 hectares) corresponde às áreas da “chácara 25” (antiga nº 43), “chácara 19” (antiga nº 38), “chácara 26” (antiga nº 41), “chácara 28” (antiga nº 37) e “chácara 27” (antiga nº 29), todas com 5,90.40 hectares cada.

264. 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 nº 25 (antiga 43)”.

265. Compulsando a Informação nº 191/2015, no entanto, nota-se que a irregularidade apontada não decorre do endereçamento das glebas, mas sim do conjunto probatório da cadeia dominial. Confira-se os excertos da Instrução:

“177. Em relação à empresa SIGMA Radiodifusão Ltda., observamos que o início de suas atividades foi em 01 de abril de 1995, fl. 84 – Peça nº 8. Estranhamos, no entanto, que a cessão atinente à chácara 25, fls. 16/17 – Peça nº 8, que apresentou a área de 29,31 hectares, supostamente decorrente da aglutinação de 5 unidades rurais, vide parágrafos 129/132, tenha sido datada de **12 de março de 2001**, quando a comprovação dos direitos de posse das demais chácaras que compõem a referida área de 29,31 hectares tenha ocorrido em **fevereiro de 2003**. Tais documentos tiveram a veracidade das assinaturas em **agosto de 2014**, sendo escolhido o Cartório de Registro de Alexânia/GO.

(...)

180. Em face dos trabalhos do aludido Grupo de Trabalho, os certificados de legítimo ocupante concedidos às empresas BSB Agropecuária Ltda., SIGMA Agropecuária Ltda. e Brasília Agropecuária Ltda. foram anulados. Nos termos descritos nos parágrafos 103/108, essas pessoas jurídicas postularam pela modificação dessa decisão. Embora não tenha sido acolhida a argumentação apresentada pelas requerentes, entendemos necessário tecer alguns comentários adicionais a esse respeito.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

266. A percuciente Instrução (Peça 367, p. 58), no exame das razões de justificativa, observou acertadamente que as cessões utilizadas para comprovar a cadeia dominial, com autenticação por cartório das assinaturas, são classificados como instrumentos particulares, consoante o CPC, tanto o vigente à época (Lei 5.869/73) quanto o atual (Lei 13.105/15).

267. Em decorrência disso: *“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; (...).”

268. Com base nas análises acima, o Parquet de Contas considera que alegações apresentadas pela jurisdicionada, nesse ponto, devem ser afastadas, pois não possuem o condão de reverter a irregularidade apontada.

269. Notadamente, é adequada e oportuna a solicitação de **auditoria de conformidade** nos processos de regularização de terras públicas pela SEAGRI, constante nos §§ 168/178 desta peça.

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;

270. A Instrução apontou a incompatibilidade do objeto social da empresa e as atividades desenvolvidas não serem compatíveis com a agricultura/pecuária e não permitirem o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF.

271. Relatou que consta do Contrato Social (p. 84 da Peça nº 8), que o objetivo da empresa é a instalação e execução de serviços de radiodifusão sonoro de sons e imagens e de TVA-Televisão por Assinatura.

272. Registrou que a vistoria realizada pela SEAGRI no imóvel indicou explicitamente que no local era desenvolvida a **atividade de transmissão de rádio**. Em nova verificação in loco, fls. 484/487 – Peça nº 49, foi apontado o funcionamento de um **“ferro velho”**, ocupando área de aproximadamente 3 hectares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

273. Anotou que o Plano de Utilização apresentado (p. 41/62, Peça nº 8), não indicou tais atividades entre as atividades desenvolvidas e nem nas propostas para implementação futura. Contudo, foi relacionado 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. Concluiu ser difícil a comprovação do real interesse da SIGMA Radiodifusão Ltda. em atividades de agropecuária, restando afastadas, em um primeiro momento, as finalidades previstas no art. 346 da LODF.

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

276. Em análise posterior, o NUREC⁴⁷ ponderou que, apesar de concordar com as manifestações das recorrentes quanto ao objeto social da empresa, o que importa para o deslinde da questão é que a unidade não estava sendo utilizada para os fins a que se destina. “*Ademais, o 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 forma exigidos na legislação*”.

277. Lembrou que “*o desenvolvimento de atividade de transmissão de rádio, §§ 161 a 163 da Informação nº 191/2015, é incompatível com as finalidades previstas no art. 346 da LODF*”.

278. A SEAGRI argumentou que o art. 81 do PDOT não exclui o desenvolvimento de atividades dos setores secundário e terciário. Concluiu, afirmando que a empresa obteve a condição de legítima ocupante em razão da atividade rural desenvolvida na área, e que a atividade de radiodifusão em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais.

279. O Grupo de Trabalho, a respeito da à empresa **Sigma Radiodifusão Ltda.**, apresentou argumentos de mesmo teor para as quatro empresas. Como visto antes, tomou como base a Lei nº 8.629/1993, que regulamentou critérios objetivos para a verificação do cumprimento da função social da propriedade rural. Consoante o art. 61, §1º, a exigência de GUT igual ou maior de 80%. No caso em exame, a empresa alcançou GUT de 98,76%.

280. Aponta que resta 20% da área que poderá ser destinada a outros usos, sem comprometimento da função social da propriedade. Dessa forma, conclui por não haver impedimento para que o PU traga a previsão da exploração de outras atividades, não relacionadas à exploração agropecuária. Alega haver previsão legal para o desenvolvimento de outras atividades no ordenamento territorial do DF, LC 803/2009-PDOT, arts. 81 e 87.

281. Cabe, nesse ponto, digressão sobre a inteligência dos artigos 84 e 282 da Lei Complementar 803/2009-PDOT, irradiada aos decretos que regulamentaram o art. 18 da Lei nº 12.024/2009, e na Portaria-SEAPA nº 25/2011, no que se refere ao Plano de Utilização da

⁴⁷ Peça 280, p. 13.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Unidade de Produção – PU conter, necessariamente, as atividades econômicas desenvolvidas na gleba, bem como as edificações e demais benfeitorias.

282. Ao sentir do **Parquet**, resta claro que o interesse maior é a atividade agropecuária, motivo pelo qual, segundo §1º do art. 84, o PU deve ser acompanhado pelo órgão gestor da **política agrícola** do Distrito Federal, e reavaliado a cada cinco anos, com base no relatório técnico da EMATER/DF. Contudo, ao não restringir expressamente o desenvolvimento de atividades alheias à agropecuária, permite-se ao produtor diversificar e buscar auferir renda desenvolvendo outras atividades.

283. Sem perder de vista, por certo, o dever de cumprir a finalidade social de propriedade rural e demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

284. Não é por outro motivo, que exige seja declarado no PU, as atividades desenvolvidas (atuais, para fins de verificação dos requisitos contidos no art. 18 da Lei 12.204/09, e futuras), bem como as edificações e demais benfeitorias.

285. A par disso, apesar dos argumentos lançados pela SEAGRI e pelo GT a respeito do exame dos Planos de Utilização, no caso em exame, **inexistem** elementos que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.

286. Toda discussão havida não afastou a irregularidade apontada. Não serviu para comprovar de forma clara o atendimento aos requisitos do art. 346 da LODF. Demais, importante anotar que não houve a indicação no respectivo PU, que seriam desenvolvidas as atividades de transmissão de rádio ou de ferro velho. Fato é que tais atividades não são elementos a demonstrar o alcance da função social da **propriedade rural**.

287. Vale repisar a já citada Resolução nº 233/14-CONAD/TERRACAP, que estabelece:

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.

288. Pelos motivos expostos acima, **não merecem prosperar** os argumentos apresentados pela SEAGRI.

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

289. Quanto à essa irregularidade, o **Parquet**, firme nos argumentos esposados nos §§ 204 a 222, considera a irregularidade pode ser considerada ultrapassada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

290. Por fim, quanto à manifestação da SEAGRI e da TERRACAP, merece destaque o **não atendimento** pelas jurisdicionadas **das determinações** contidas no item III da Decisão nº 1.636/2018, com redação ajustada pela Decisão nº 3.880/2019. Diante disso, o **Parquet pugna** pela **reiteração da determinação**, à exceção dos itens III.a.4 e III.b.3, que tratam da licença ambiental e da outorga de uso de recursos hídricos, **com alerta** quanto à possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis em caso de descumprimento.

291. Adicionalmente, o **Parquet** requer que o Tribunal, com fulcro no art. 1º, V, “d”, da Lei Complementar nº 1/1994, **autorize a realização de auditoria de conformidade** com fito de averiguar se regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU atenderam às condicionalidades legais à época, contidas na legislação de regência, em especial o art. 18 da Lei 12.024/2009, o art. 346 da LODF e o Decreto Distrital 34.931/2013.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS:

292. Serão examinadas, primeiramente, as razões de justificativa dos dirigentes da SEAGRI/DF e do Chefe da AJL da Pasta, em razão da importância de suas participações nos processos de regularização fundiária. Na sequência, analisa-se as justificativas do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015, composto por servidores da SEAGRI e por empregados da EMATER/DF.

293. Em seguida, no segundo bloco, serão analisadas as razões de justificativa dos integrantes do Conselho de Regularização de Áreas Públicas Rurais – COREG, instituído pela Lei Distrital nº 5.346, de 20 de maio de 2014, cujo Regimento Interno foi aprovado pelo Decreto 35.775/2014.

294. Por fim, as razões de justificativa dos dirigentes da Terracap, e membros da Diretoria Colegiada daquela Empresa.

DIRIGENTES A SEAGRI/DF E DO CHEFE DA AJL DA PASTA

Francisco José de Brito Morais - Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária/SEAGRI e Membro do COREG (apresentou razões de justificativa em 3/9/2018, Peça 263)

295. De início, informa que exerceu o cargo público de Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária da Secretaria de Estado de Agricultura do Distrito Federal de outubro de 2012 a dezembro de 2014. Destaca as competências do cargo, primeiramente no art. 26 do Decreto nº 29.094, de 3/6/2008, alteradas as competências pelo art. 42 do Decreto nº 34.249, de 28/3/2013.

296. Observa que, no que tange às ocupações de terras públicas do Distrito Federal, a competência da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária era de **dirigir e implantar** a política de regularização das ocupações, bem como **exercer o ordenamento, controle e acompanhamento** da tramitação dos processos de regularização fundiária.

297. Relata as tentativas do Poder Público distrital e as formas legislativas de regulamentar o processo de regularização, de maneira a contornar a situação de ilegalidade das ocupações de terras rurais (Decreto no 19.248/1998, Lei Distrital 2.689/2001 e Lei Federal no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

12.024/2009). Com o advento da Lei federal 12.020/09⁴⁸, deu-se o início do processo de regularização utilizado até 2014.

298. Informa que quando assumiu o cargo de Subsecretário já haviam sido entregues pela Secretaria de Agricultura e TERRACAP mais de 300 contratos de concessão de uso, todos regidos pelos regramentos supracitados.

299. Expõe, na sequência, excerto da Matriz de Responsabilização, e discorre sobre a Lei Federal 12.024/09, que possibilitou a regularização das 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; e a existência de cultura agrícola e/ou pecuária efetiva.

300. Arrazoa sobre o regulamento e a norma infralegal citados acima, e observa divergência entre a data de início da ocupação (de 5 anos) estabelecida no Parecer Técnico nº 191/2015 DAICOMP1 (ocupação desde 27/8/2004), e o entendimento consolidado na SEAGRI, de que a ocupação deveria ter iniciado antes daquela data.

301. Alega que os processos de regularização em exame na Corte tramitaram em todos os setores técnicos, com aval pela regularização. No que se refere à ocupação do CAUB, a mais antiga do DF, anterior a 2004, os requerentes apresentaram a cadeia de sucessória de ocupação, cumprindo o requisito temporal.

302. No que refere a data da última cessão, onde haveria divergência entre a data estabelecida para o negócio e reconhecimento das firmas, explica que os técnicos da SEAGRI observavam o reconhecimento das firmas, meio utilizado para garantir a fé pública do negócio ali informado.

303. No mesmo sentido, os técnicos da SEAGRI atestaram, mediante visita pessoal as áreas, a existência de atividade agrícola/pecuária nos espaços, e que os processos passaram pelo GT, para o exame do Plano de Utilização, que os aprovou.

304. Destaca que no âmbito da SEAGRI, os processos tiveram a análise técnica correta, com a verificação dos requisitos estabelecidos na legislação de regência. Consequentemente, os autos foram ao COREG para apreciação. O justificante era membro suplente do referido Conselho, em substituição ao Secretário de Agricultura.

305. Afiança que, na análise do COREG foi verificado, mais uma vez, que os processos de regularização estavam preenchidos, autorizando o Justificante a emitir o CLO e o documento que atesta que referido processo passou por todos os órgãos técnicos e de controle social, no âmbito da SEAGRI ainda, que o ocupante preenche os requisitos de lapso temporal de ocupação, e que desenvolve atividades agrícolas/pecuária na área pública.

306. Afirma, portanto, que o Justificante não cometeu ato com grave infração a norma ou regulamentar capaz de permitir a aplicação da penalidade estabelecida no artigo 57 inciso II da Lei Complementar nº 1/1994.

48

Regulamentada, inicialmente, pelo Decreto Distrital no 31.084/2009, modificado pelo Decreto 34.931/2013. No âmbito da SEAGRI o processo de regularização era regido pela Portaria SEAPA/DF nº. 25/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

307. Sendo assim, requer o afastamento da responsabilização.

Análise

308. Nos termos da Matriz de Responsabilização (Peça 51), o justificante foi chamado em audiência por ter:

- Aprovação de documentos não condizentes com a legislação, especialmente a ausência de comprovação do lapso temporal exigido e a realização de atividades não relacionadas à agropecuária e não prevista no PU;
- Emissão dos Certificados de Legítimos Ocupantes a empresas que não preenchiam os requisitos necessários; e
- Como membro do COREG, pela 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.

309. O justificante, malgrado a importância da área da qual era dirigente máximo, **Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária/SEAGRI**, limitou-se lançar entendimento sobre a legislação de regência, informando que os requerimentos foram analisados pelos órgãos técnicos da SEAGRI e que, segundo aduz, foram cumpridos os requisitos necessários. Por fim, conclui que os CLOs foram emitidos em função de terem sido preenchidos os requisitos de lapso temporal de ocupação e de desenvolvimento de atividades agropecuárias.

310. O Regimento Interno da SEAGRI, aprovado pelo Decreto 34.249/2013, em seu art. 42, estabelece as competências da Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária – SAF

- 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;

311. A Portaria nº 25/2011 (Anexo II), por sua vez, estabeleceu as competências da Subsecretaria:

II – DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO FUNDIÁRIA – SAF

Caberá a Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária – SAF, quanto à instrução dos processos de regularização fundiária, no âmbito da SEAPA/DF:

- 1) Exercer o ordenamento, o controle e o acompanhamento da tramitação dos processos;
 - 2) Analisar a documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/2009;**
- (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

4) Determinar, quando se fizer necessário, a realização de vistoria no imóvel, por meio da Gerência de Fiscalização Fundiária – GFF, que deverá juntar o respectivo laudo;

(...)

6) Certificar a conformidade da instrução e notificar o interessado a apresentar o Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU;

312. O art. 2º do Decreto nº 34.931/2013⁴⁹, revogador do Decreto 31.084/2009, estabeleceu requisitos para seja considerado legítimo ocupante da terra rural no Distrito Federal:

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

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

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

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

313. Ciente da celeuma em torno da irregularidade relativa ao lapso temporal, em razão da impossibilidade das empresas⁵⁰ requerentes comprovarem a ocupação da área há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação da Lei nº 12.024, de 27/8/2009, **já que somente foram constituídas em 2014**, aguerriu-se no entendimento de que os processos tiveram a análise técnica correta, com a verificação dos requisitos estabelecidos na legislação de regência.

314. Cite-se ainda, quanto à empresa Sigma Radiodifusão Ltda., a existência de dúvidas em relação aos documentos probatórios do direito de posse dos imóveis.

315. O justificante nada relatou sobre medidas adotadas, conforme a competência estabelecida nos citados regulamentos, de forma a emissão de CLOs a requerentes que não atendem aos requisitos legais.

316. É competência da SAF analisar os documentos constantes dos requerimentos iniciais. Neles constam o Contrato Social das empresas, indicando a data da sua constituição (2014). Consta também a cessão de direitos, datadas antes da constituição das empresas. Isso ocorreu em todos os processos, sem que a SAF verificasse a irregularidade, diga-se, de fácil

⁴⁹ Revogado pelo(a) Decreto 38125 de 11/04/2017.

⁵⁰ BSB Agropecuária Ltda., Sigma Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

percepção para servidor com diligência normal, mais ainda para o quadro qualificado da Subsecretaria.

317. Ademais, o GT, instituído pela Portaria nº 32/2015⁵¹, mencionou que em nenhum dos casos a Subsecretaria havia se manifestado de maneira clara a respeito do conteúdo dos documentos apresentados, apontando tal fato como uma “incongruência sistêmica no procedimento” de regularização, face a semelhança de comportamento das outras unidades com responsabilidade de exame da documentação.

318. A respeito, assinalou o GT ter verificado a inércia da AJL da Pasta na análise da documentação apresentada pelos requerentes, sugerindo que “Doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária”.

319. Conforme entendeu o GT não houve análise da “*congruência entre o lapso temporal da constituição das pessoas jurídicas e as confecções das cessões de direito*”,⁵² destacando que algumas das cessões de direito apresentadas são anteriores à constituição das empresas requerentes, excetuando a empresa SIGMA Radiodifusão Ltda.

320. O justificante, então Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária – SAF, que detinha a competência de exame da documentação juntada ao requerimento, e que deveria exercer o ordenamento, o controle e o acompanhamento da tramitação dos processos, não relatou as irregularidades apontadas, além de não ter exercido o controle e o acompanhamento dos processos.

321. Como resultado aprovou, com base em documentos não condizentes com a legislação, a emissão dos CLOs a empresas que não preenchiam os requisitos exigidos pela legislação que rege a matéria, conforme apontou a Representação nº 13/2015-DA.

322. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas tem por **improcedentes** as razões de justificativas apresentadas, e **pugna** seja aplicada ao Sr. Francisco José de Brito Moraes, a penalidade prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994, pela **grave infração** ao art. 18 da Lei nº 12.024/2009, ao art. 346 da LODF e às disposições do Decreto nº 34.931/2013, devidamente caracterizadas nestes autos.

Marcelo Pereira Tassinari - Diretor de Regularização e Administração Fundiária/SEAGRI (apresentou razões de justificativa em 10/7/2018, Peça 237)

323. O justificante, Servidor Público, inicia citando trechos da Informação nº 191/2015 – 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.

⁵¹ Constituído pela SEAGRI com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela Pasta em relação aos processos de regularização fundiária nºs 070.000.599/2014, 070.001.650/2014, 070.001.643/2014 e 070.001.650/2014.

⁵² A exemplo, conforme consta do Contrato Social de 24 de julho de 2014, juntado às fls. 66/72, a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. iniciou suas atividades em **15/04/2014**. O registro na Junta Comercial do Distrito Federal se deu em **29/08/2014**, fl. 72. Por sua vez, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, assinala a data de abertura em **03/06/2014**, fl. 76.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

324. Afirma que há três fatos a desqualificar a imputação:

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.

325. Quanto ao **Fato 1**, cita a Portaria SEAPA nº 25/2011, em específico o Anexo II, subitem I.1.d, contendo os procedimentos a serem adotados nos processos de regularização fundiária das áreas públicas do DF, em que são indicados os documentos que dever acompanhar o requerimento inicial:

“Portaria SEAPA nº 25/2011

ANEXO II

PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, NO ÂMBITO DA SEAPA/DF I - DA UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL - UAG

1) Caberá a 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); (grifamos)”

326. Esclarece que a localização e o perímetro da ocupação que o interessado requerer a regularização são caracterizados pelo mapa e pela poligonal que será construída pelas coordenadas consignadas na tabela simplificada (subitem "d.5"). Inicialmente, o que importa, é a poligonal apresentada, com a qual os documentos juntados deverão guardar consonância.

327. Quanto aos documentos juntados para atender o subitem d.4, informa que não há restrição quanto ao tipo a ser apresentado, e que tem a finalidade de justificar e gerar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

convencimento da Equipe Técnica da Subsecretaria de Regularização Fundiária, quanto a ocupação pleiteada.

328. Aduz que, ao analisar os processos, a Equipe Técnica do TCDF se baseou nas cessões de direitos inicialmente apresentadas, sem considerar a poligonal requerida, tendo sido levada ao erro na análise e, conseqüentemente, em sua conclusão. Simplesmente pela forma imprópria quanto ao exame do conjunto de informações constantes dos autos.

329. Em especial no processo da empresa SIGMA Radiodifusão. A SEAGRI observou que a poligonal apresentada continha 29,31 hectares enquanto a documentação apresentada para a comprovação da ocupação era constituída de 5,9 hectares. Foi solicitado à requerente que juntasse a documentação comprobatória da diferença.

330. A Equipe Técnica do Tribunal, nos parágrafos 130 a 132 da Informação no 191/2015 - DIACOMP1, discorre que *"os documentos inicialmente apresentados indicam uma área de 5,9040 ha, fis. 04/09, 10/14 e 19/21 - Peça no 8, 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"*.

331. Dessa forma, entende que a ótica de julgamento utilizada pela Equipe Técnica gerou entendimento equivocado sobre a análise da SEAGRI, que concluiu pelo reconhecimento da legítima ocupação pela interessada.

332. Explica que na análise dos processos de regularização de área públicas rurais a época se dava, regra geral, no âmbito da Secretaria de Agricultura, no seguinte fluxo (Anexo II da Portaria no 25/2011):

Passo 1: autuação e encaminhamento a Subsecretaria de Regularização Fundiária - SRF;

Passo 2: encaminhamento à Diretoria de Geoprocessamento e Topografia - DGT para caracterização da área com a juntada de mapas;

Passo 3: encaminhamento a Gerência de Fiscalização - GFF para comprovação da ocupação fática e de atividade rural, com a juntada de Laudo de Vistoria;

Passo 4: primeira análise pela Gerência de Regularização Fundiária - GRF para ver a conformidade quanto a área e a documentação juntada;

Passo 5: encaminhamento para a Gerência de Contratos e Administração - GCA para:

5. 1. saneamento junto ao interessado se houver necessidade; ou

5.2. requerer a apresentação do PU. Caso haja PU nos autos, processa-se o passo 6.

Passo 6: encaminhamento ao Grupo de Trabalho para análise do PU - GTPU;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Passo 7: se reprovado o PU ou houver ressalvas, encaminhamento a GCA para saneamento;

Passo 8: juntada de certidão e pagamento pelo uso da terra pelo interessado, se não estiver realizado;

Passo 9: encaminhamento a Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL para emissão de Parecer;

Passo 10: se houver ressalvas, encaminhamento a GCA para saneamento;

Passo 11: encaminhamento ao Conselho de Regularização de Áreas Públicas Rurais - COREG para deliberação e autorização da emissão do Certificado de Legítimo Ocupante - CLO; 1)

Passo 12: emissão do CLO pela Subsecretaria de Administração e Regularização Fundiária - SAF, com encaminhamento ao Gabinete para envio a TERRACAP para o firmamento do contrato.

333. Na sequência, demonstra o passo a passo do Processo 070001601/14, Agropecuária Brasília⁵³:

Passo 1) em 18/08/2014 foi autuado o Requerimento, foram relacionados os documentos anexos ao requerimento;

Passo 2) anterior à primeira análise, o encaminhamento à DGT para a caracterização da ocupação requerida (fls. 40/45). Despacho de caracterização da área da ocupação requerida (fls. 41/46), e respectivos mapas em anexo (fls. 48/58);

Passo 3) providências pela Gerência de Fiscalização (fls. 43/48, 48/58) com a juntada do Laudo de Vistoria no 631/2014;

Passo 4) autuado os documentos acostados pela interessada, a caracterização pela DGT e a juntada pela Gerência de Fiscalização 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:

- a) se insere na Macrozona Rural;
- b) pertence ao patrimônio da TERRACAP;
- c) possui 7,47 hectares, superior aos 2 hectares mínimos impostos pelo art. 83 da LC 803/2009;
- d) não se encontra em área de restrição ambiental;

⁵³ O justificante indica as folhas do processo original, seguida da indicação das folhas do processo digitalizado, como por exemplo no passo 2 (fl.40/45). Contudo, a numeração de folhas utilizada pelo justificante não está de acordo com o Processo digitalizado (Peça 7).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

e) no Laudo de Vistoria, foi identificado que existe a ocupação fática na totalidade da área requerida;

f) no mesmo documento, foi identificada a exploração com cultivo de milho em quase a totalidade da área, passou-se a análise da documentação visando a comprovação do lapso temporal.

Passo 5 e 5.1) não formada convicção quanto ao lapso temporal na primeira análise, e havendo restrições quanto à área, buscou-se sanear os autos junto à empresa interessada, com a solicitação de apresentação de documentação comprobatória.

334. Como houve indicação de procurador no requerimento, foi solicitada a apresentação da procuração e documentos pessoais. O contato foi realizado em 8/49/2014. Em 11/9/2014 foi apresentado instrumento de cessão de direitos de José do Socorro dos Santos para Wigberto Ferreira Tartuce, da Chácara 104, do CAUB (fis. 61/66); procuração de José do Socorro dos Santos para Adelino Roberto Barbosa, da área rural 1 do CAUB (fis. 53/67); e procuração de Agropecuária Brasília para Gustavo Vieira Damasceno, com vedação de substabelecimento, para representá-lo junto à SEAGRI, para tratar da regularização do Cadastro Rural (fls. 54/69); documento pessoal do procurador constituído (fls. 55/71).

Passo 6) encaminhamento do PU ao GT para análise (fl. 57/73), que o aprovou sem ressalvas (fls. 74/77), desnecessário o passo 7.

Passo 8) juntada das certidões e respectivo pagamento (fls. 61-73, 79-92)

Passo 9) encaminhamento a AJL (fl. 74/93), juntada de Parecer Técnico-Jurídico (fl. 75-78/94-100) aprovando sem ressalvas, desnecessário o passo 10;

Passo 11) encaminhamento ao COREG (fis. 83/10), que aprovou o processo (fls. 108/112); e

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

335. A convicção quanto a ocupação por sucessão da área se dá com a análise dos documentos apresentados na seguinte forma:

a) tem-se o Contrato de Concessão de Uso no 216/88, constante do processo administrativo no 073-004840/1988, firmado entre a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e José do Socorro dos Santos, para a área denominada Combinado Agroubano de Brasília - CAUB, que inicialmente era composto pela unidade residencial no 1, na Agrovila no 2 e, de um lote rural denominado Área Rural 1, com 6,19,56 hectares, de acordo com o memorial descritivo da cláusula primeira, constante de nosso dossiê;

b) do instrumento de procuração e seus respectivos substabelecimento, que possuem alguma formalidade, nos apresenta a seguinte ordem:

b1) procuração registrada no Cartório do 20º Ofício de Notas, Livro 1205, fl. 190, datada de 18/01/1990, onde José do Socorro dos Santos constitui Adelino Roberto Barbosa com poderes para tratar de assuntos relacionados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

com o "imóvel localizado no Projeto Combinado Agroubano de Brasília, Agrovila número 2, unidade residencial número 1, com a área de 46,00m², e área rural no 1 com área total de 6,19,56ha" (fis. 53/67-68);

b2) Substabelecimentos:

I. Adelino Roberto Barbosa para Eunaldo Batista da Silva, 9º Ofício de Notas no Livro 0047-S, Folha 091 (fl. 27/08); e

II. Eunaldo Batista da Silva para Wigberto Ferreira Tartuce, 9º Ofício de Notas no Livro 0047-S, Folha 092 (fl. 26/27).

c) das cessões de direitos, que não possuem nenhuma formalidade, ternos:

c1) José do Socorro dos Santos, representado por Eunaldo Batista da Silva, para Wigberto Ferreira Tartuce da Chácara 104, do CAUB (fls. 5052/61666); e

c2) Wigberto Ferreira Tartuce para Agropecuária Brasília Ltda. do "imóvel construído pela área rural, de 5,90,40 hectares, (que com o georreferenciamento constatou-se que mede 59.000 m², sito no CAUB - Agrovila nº 1, Chácara 104 (fls. 37/42)

336. 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 os 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 30.6.94⁵⁴, imóvel constituído pela ÁREA RURAL de 7,2946 HECTARES. (QUE COM O GEORREFERENCIAMENTO CONSTATOU-SE QUE MEDE 72.946 m²)⁵⁵, 16 SITO NO COMBINADO COLÔNIA AGRÍCOLA DO CATETINHO CAUB II, Chácara 104⁵⁶, 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 FZD⁵⁷".

337. 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

⁵⁴ "informa ser possuidor desde 3 0/06/94, sem informação na documentação apresentada;"

⁵⁵ "diz que houve um georreferenciamento e que a medição correta e de 7,29ha, sem informação na documentação apresentada;

⁵⁶ "referência o endereço da ocupação em apreço;"

⁵⁷ "se confunde com o Contrato de Concessão de Uso e processo administrativo referente a área regularizada pela Sigma Radiodifusão Ltda., processo 070-000599/20 14".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

temporal legalmente exigido; b) houve a ocupação inicial por parte do Sr. José do Socorro dos Santos, chegando à interessada, Agropecuária Brasília.

338. Destaca que a Equipe Técnica do Tribunal não questiona a ocorrência da ocupação, apenas define 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 a observação o endereço de ocupação - chácara 104, já atenderia o objetivo.

339. De acordo com esse posicionamento, conclui que, se não houve a transferência do imóvel pela cessão de direitos, pois o imóvel descrito era outro, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce não poderia ter cedido o imóvel inicial à empresa Agropecuária Brasília Ltda. 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, tem-se 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.

340. Conclui apontando que a Equipe Técnica do Tribunal não considerou todo o conjunto probatório. Se ateve a quebrar a sucessão que se buscava provar, anterior a agosto de 2004, com 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.

341. Aduz que foi desconsidera a informação a citação da Chácara 104, que é o objeto de cessão, como também não considerou 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, resta demonstra a sucessão existente da requerente até os marcos legais exigidos.

342. Assim, defende que a análise da documentação apresentada nos autos está em conformidade com a praxe administrativa adotada e em harmonia com a lei e as normas de regência, o que, conseqüentemente, gerou convencimento a Equipe Técnica da SEAGRI quanto a comprovação de todas as exigências legais, concluindo pela emissão do CLO.

343. No que se refere ao **Fato 2., o atestado quanto às exigências legais, citado no parágrafo 233 da Informação 191/15, é um simples despacho de encaminhamento à AJL.** Colaciona o Anexo II, subitem II.9, da Portaria nº 25/2011, que estabelece que cabe à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária encaminhar o processo à AJL para a competente análise e retorno à Subsecretaria.

344. Afiança que está sendo submetido a responsabilização por conta de despacho de encaminhamento, sem conteúdo decisório, assim como não há nos autos, nem antes nem depois do referido despacho, análise ou julgamento emitidos pelo justificante.

345. Colaciona o termo do despacho de encaminhamento à AJL, em cumprimento ao subitem 11.9 acima citado: "*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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

jurídica com emissão do correspondente Parecer Técnico-Jurídico". Afirma se tratar de um clichê inserido no Despacho, sem nenhum conteúdo de análise, apenas de encaminhamento.

346. No parágrafo segundo do Despacho consta a expressão “foi verificado o cumprimento das exigências”. Explica que significa que foram juntados todos os documentos necessários a análise, seja pela AJL, pelo COREG ou pelo Sr. Subsecretário, para a emissão do CLO.

347. O parágrafo único do art. 2º do Decreto 34.931/2013 estabelece que "A SEAGRI certificará, após a análise, e se atendidas todas as exigências legais, a condição de legítimo ocupante, mediante emissão do Certificado de Legítimo Ocupante - CLO". Dessa forma, caso a expressão "o cumprimento das exigências", de que trata o citado despacho, tivesse a finalidade de atestar a correição 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.

348. Assevera que alisar um trecho de um documento sem apreciar o contexto que ele se insere é impróprio, e, no caso em tela, em consonância com os normativos que regem a regularização à época, se considerado o trecho como sendo de análise do teor das informações, deveria ter sido emitido na sequência o CLO, o que não ocorreu e, se entendido como sendo que se encontra pronta a juntada de todos os documentos para a análise, a instrução seguiria, sem a emissão do CLO, como de fato aconteceu.

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

350. Por fim, ***o Fato 3. O nexo de causalidade considerado para firmar a convicção de sua responsabilização não autoriza a regularização da área.*** O fato de ter encaminhamento dos documentos à AJL, mesmo se considerarmos que teria valor de avaliação, não gera a regularização da ocupação, uma vez que:

“I) após encaminhados os documentos, há a análise jurídica, que poderia ter reprovado a instrução, caso estivesse em desconformidade com a lei, e não o fez;

II) houve a análise do COREG, que poderia ter deliberado contrário a emissão do CLO, que não o fez;

III) houve o Sr. Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária que poderia baixar em diligência ou indeferir por não cumprimento as exigências legais e não emitir o CLO, que não o fez;

IV) houve o corpo jurídico da TERRACAP que analisou todos os procedimentos, e aprovou; e

V) assim como a Diretoria Colegiada da TERRACAP que também analisou o pleito, e também aprovou.”

351. Assim sendo, se considerado que não houve a comprovação da ocupação por sucessão (fato 1: comprovado que houve), que o despacho ordinário de encaminhamento a AJL possui teor de atesto que os documentos estavam condizentes com a normatização de regência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

(fato 2: e estavam), o encaminhamento, não autoriza, nem causa a regularização da ocupação, devido as várias instâncias superiores de análise.

352. Por fim, alega que pela conduta especificada na Matriz de Responsabilização ("elaboração de expediente indicando o cumprimento das exigências legais", de novembro de 2014), que gera o nexo de causalidade de que "ao atestar o cumprimento das exigências legais, ocasionou a regularização de área rural sem a comprovação do lapso temporal exigido e também com destinação de área a empresa que realiza atividades não relacionadas a agropecuária e sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade, em desacordo com o art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e com o art. 346 da LODF", o justificante informa que 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.

353. Esclarecido que os procedimentos foram realizados de acordo com a legislação afeta ao assunto, que a praxe administrativa tem ponto focal a poligonal requerida, que houve a perpetuação da ocupação no processo em questão, por sucessão, com data anterior ao marco legal exigido, e demonstrado que o despacho de encaminhamento não indica análise do teor dos documentos, requer a reconsideração da Corte quanto a imputação de responsabilidade.

Análise

354. O Diretor de Regularização e Administração Fundiária, foi chamado em audiência por ter aprovado documentos não condizentes com a legislação, especialmente a ausência de comprovação do lapso temporal bem como destinação de área a empresa que desenvolve atividades não relacionadas à agropecuária e não prevista no PU, e sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade.

355. Dessa forma, não foram cumpridas as exigências do art. 18 da Lei nº 12.024/2009 e do art. 346 da LODF, conforme Matriz de Responsabilização (Peça 51).

356. Consta do art. 43 do Regimento Interno da SEAGRI, instituído pelo Decreto 34.249/2013, as competências da Diretoria de Regularização e Administração Fundiária:

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

(...)

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

357. Alega o Diretor ter se limitado a expedir despacho de encaminhamento à AJL, sem exame de mérito, conforme item II, 9, do Anexo II, da Portaria nº 25/2011, que estabelece competências à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária – SAF, unidade à qual a DRF é diretamente subordinada.

358. Compulsando referida Portaria, vê-se no mesmo item II, 2, que também é competência daquela área **analisar a documentação anexa ao Requerimento de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto 31.084/09 (lapso temporal), não citado, contudo, nas justificativas.

359. O mero encaminhamento do processo, sem que o responsável notasse as irregularidades em discussão, indicaria negligência do gestor, que não se atentou para a incoerência **em três processos**.

360. De fato, não se trata de mero despacho, mas sim do despacho do Diretor de Regularização e Administração Fundiária em um processo de regularização, **afirmando ter sido verificado o cumprimento das exigências legais, verbis** (fl. 93 – Peça nº7):

4. Assim sendo, verificado o cumprimento das exigências contidas na Lei n.º 12.024/2009 e no Decreto n.º 34.931/2013 e, em consonância com o Anexo II, item III, da Portaria SEAGRI-DF nº 025/2011. De ordem do Sr. Subsecretário encaminhamos a essa Assessoria para a análise jurídica com emissão do correspondente Parecer Técnico-Jurídico.

361. Decorre do Ato que **foram verificados** o cumprimento do lapso temporal na ocupação e o desenvolvimento de atividade agropecuária no local nos últimos 5 anos (art. 18 da Lei 12.024/2009). Demais, **confirma** que foi observada a Portaria nº 25/2011, em especial, que foram exercidas as competências da área nela estabelecidas, a exemplo do item 2 do Anexo II, que **determina a análise da documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária**.

362. Mais, significa que dessa análise se **concluiu pela veracidade e regularidade das informações** contidas nos documentos, permitindo dar continuidade à instrução processual, repise-se de sua competência (art. 43, VI, do Decreto 34.249/2013). Caso contrário, os autos **não deveriam** ter sido encaminhados à AJL, não sem antes sanar a irregularidade identificada, sob pena de descumprir o rito de instrução processual estabelecido na Portaria nº 25/2011.

363. Observo que no **Fato 2⁵⁸**, o justificante afirmou que se a expressão "o cumprimento das exigências" (contida no excerto do despacho colacionado acima) tivesse a finalidade de atestar a correição 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.

364. Descabida a tese. O próprio justificante descreveu o passo a passo do processo de regularização. Com base no que foi exposto pelo Servidor, necessário que o processo percorresse os outros setores, a exemplo da AJL, já que o despacho exarado pelo Diretor justificante não tem o condão de afastar a necessidade do parecer jurídico-administrativo, por claro, lhe falece competência para tal ato. Se assim fosse, restaria descumprido também o item III da Portaria nº 25/2011.

365. Não fosse o bastante, o que se viu na instrução processual dos casos em exame foram erros crassos, a exemplo (Peça 6) do Contrato Social de 24 de julho de 2014, juntado às fls. 66/72, confirmando que a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. **iniciou suas atividades em 15/04/2014**. Da mesma forma, o registro na Junta Comercial do Distrito Federal ocorrido

⁵⁸ "Fato 2., o atestado quanto às exigências legais, citado no parágrafo 233 da Informação 191/15, é um simples despacho de encaminhamento à AJL".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

29/08/2014, fl. 72. Ainda, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, que assinala a data de abertura em **03/06/2014**, fl. 76.

366. No caso da Agropecuária Brasília (peça 7), fácil identificar a irregularidade apontada. Consta do Contrato Social da Empresa o início de suas atividades em **2014** (fl. 29). À fl. 37, consta a cessão de direitos do Sr. Wigberto Tartuce para a citada empresa, **datada de 2003, ocasião em que a firma não existia**. Fatos idênticos ocorreram nos processos relativos às demais empresas.

367. Ainda em relação à desídia na instrução processual, no documento de cessão de direito particular de fl. 94/98 – Peça nº 8 consta que o cedente é possuidor dos direitos de posse desde **04/07/1991**, o que é incompatível com a cessão de direitos de fls. 106/108 – Peça nº 08 que também define a data da posse como **04/07/1991**.

368. De relevo anotar que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015 para analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela SEAGRI, em relação aos processos em comento, registrou em Relatório Final, não ter havido manifestação clara a respeito da documentação apresentada, o que possibilitou a regularização de área rural sem a comprovação do lapso temporal exigido, e sem a efetiva comprovação do atendimento da finalidade social da propriedade (art. 346 da LODF).

369. Diante disso, profícuo retornar ao **Fato 3. O nexo de causalidade considerado para firmar a convicção de sua responsabilização não autoriza a regularização da área**. O justificante alega que o encaminhamento dos documentos à AJL não gera a regularização da ocupação, uma vez que:

“I) após encaminhados os documentos, há a análise jurídica, que poderia ter reprovada a instrução, caso estivesse em desconformidade com a lei, e não o fez;

II) houve a análise do COREG, que poderia ter deliberado contrário a emissão do CLO, que não o fez;

III) houve o Sr. Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária que poderia baixar em diligência ou indeferir por não cumprimento as exigências legais e não emitir o CLO, que não o fez;

IV) houve o corpo jurídico da TERRACAP que analisou todos os procedimentos, e aprovou; e

V) assim como a Diretoria Colegiada da TERRACAP que também analisou o pleito, e também aprovou.”

370. De fato, foi o que ocorreu nos processos em exame. A sequência acima culminou na **irregular** regularização da ocupação. Contudo, **no que diz respeito ao Justificante**, caso tivesse sido diligente, e **realizado detido exame** da documentação acostada aos autos, como determina a legislação, poderia ter identificado e evitado a ocorrência das **graves falhas apontadas**, diga-se, de fácil percepção, e reincidentes (ocorridas nos três processos).

371. Diante do exposto, as razões de justificativas apresentadas podem ser consideradas **improcedentes**. Este **Representante do Ministério Público pugna seja** aplicada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

ao Sr. Marcelo Pereira Tassinari 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.

***Fabrine Valadares Rocha - Gerente de Regularização Fundiária/SEAGRI
(apresentou razões de justificativa em 3/9/2018, Peça 264)***

372. Inicia situando que se trata da regularização das ocupações em áreas públicas rurais pertencentes ao patrimônio da TERRACAP, com grande participação da SEAGRI, em especial da Subsecretaria de Regularização Fundiária - SRF, a época denominada de Subsecretaria de Assuntos Fundiários - SAF.

373. Destaca que a equipe da SEAGRI, ao analisar as informações trazidas pelo interessado, busca a convicção quanto a ocupação daquele interessado, em uma análise que utiliza uma visão ampla, com foco em todos os aspectos, documentos e fatos trazidos aos autos, ou aqueles de conhecimento angariados no trato com as diversas situações inerentes a regularização, ou dos documentos constantes nos arquivos dessa Secretaria, sem se prender a um único detalhe, analisando o conjunto.

374. Alega que coube à SEAGRI analisar os documentos e verificar se geravam convencimento quanto à existência de uma linha sucessória.

375. Discorda que houve desídia na instrução processual. No caso da Agropecuária Brasília, a SEAGRI tem como fonte inicial da cadeia dominial o contrato de cessão: "(...) com as demais características constantes do Contrato de Concessão de Uso nº 07300031/88-FZ, conforme Contrato de Concessão de Uso nº 129/88, da FZDF", que demonstraria a sequência na cadeia de transferência de domínios (continuidade na ocupação), sem afeiçoar-se a todos os detalhes do citado documento particular. A Equipe Técnica adotou data errônea da posse.

376. Quanto a apresentação de cessão de direito⁵⁹ com data anterior à constituição das empresas⁶⁰, a Equipe Técnica considerou a possibilidade de ser falsa e que não havia cadeia sucessória capaz de comprovar a ocupação.

377. Aponta que a Equipe Técnica não se preocupou em aprofundar a análise, não percebeu que no documento consta CNPJ (20.547.988/0001-10) que somente é de conhecimento público após a constituição da empresa.

378. Questiona como poderia um documento ser emitido com determinada informação se ela não existir? Conclui então, que o documento só pode ter sido confeccionado após esta informação ser conhecida.

379. Nessa linha de raciocínio, afirma que “o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce não realizou a transferência dos direitos da ocupação em questão na data de 15/02/2003”, conforme afirmou a Equipe Técnica. Conclui ainda que qualquer menção a data de 15/02/2003 é, no mínimo, tendenciosa. Afiança que transmissão ocorreu em data posterior a 01/07/2014 (data da constituição da empresa), portanto, posterior à data em que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce adquiriu os direitos ali transmitidos.

⁵⁹ Às fls. 37/41 - Peça nº 7, no Instrumento Particular de Cessão de Direitos, Obrigações e Vantagens, “mandado elaborar aos 15/03/2003...”, tendo sido firmado em 18/2/2003.

⁶⁰ Em 15/04/2014, fls. 29/32 - Peça nº 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

380. Pelos fatos pontuados, reafirma que não há como o documento ter sido produzido na data de 15/02/2003, conforme se baseou toda a análise técnica, sendo produzido com absoluta certeza, posteriormente a inscrição no CNPJ do Ministério da Fazenda, portanto, ulterior a 01/07/2014, quando o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce já possuía os direitos transmitidos e, com isso se conclui, que ocorreu erro material quanto a data inscrita no documento, bem como que a cadeia sucessória está completa.

381. Afirma que 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 pelos normativos de regência.

382. Firme no seu entendimento, aponta que o mesmo fato ocorreu junto a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., e, com base nos mesmos argumentos, comprovam a cadeia dominial de ambas. Consequentemente, não apresenta nenhuma irregularidade na comprovação do lapso temporal.

383. Destaca 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; e b) o fato do reconhecimento ter sido realizado fora do Distrito Federal.

384. Quanto ao tempo entre o documento e o reconhecimento de firma dos atores, trata-se de questão de ordem pessoal, que em nada influencia na análise da Subsecretaria, especificamente nesses documentos. São documentos finais na cadeia sucessória. E a comprovação do lapso temporal se deu nos documentos que geraram convencimento quanto a sua existência.

385. Diante o exposto, entende que a cadeia sucessória se perfez em todos os casos.

386. Quanto 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 Distrito Federal incluindo a atividade primária desenvolvida para que fique juridicamente correto.

387. Quanto ao atendimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF, afirma que são atendidas com as demais atividades desenvolvidas, visto que a atividade de radiodifusão, nos casos em análise, em nada interfere no desenvolvimento das atividades rurais.

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

Análise

389. A Justificante, à época Gerente de Regularização Fundiária/SEAGRI, foi chamada em audiência em face das competências regimentais e da atuação em diversos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

momentos da instrução processual⁶¹, tendo aprovado documentos não condizentes com a legislação, especialmente a ausência de comprovação do lapso temporal exigido e a realização de atividades não relacionadas à agropecuária e não prevista no PU.

390. Conforme a Matriz de Responsabilização d(Peça 51), 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.

391. De relevo trazer à baila as competências da Gerência, no que interessa. Segundo o RI/SEAGRI, Decreto 34.249/13, estabelece que compete àquela Gerência:

Art. 44. À **Gerência de Regularização Fundiária - GRF**, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Regularização e Administração Fundiária, **competete**:

I – **instruir** e acompanhar a tramitação de **processos de regularização fundiária**;

II – **analisar requerimentos e documentações**;

(...) (destaquei)

392. Dessa forma cabia-lhe o exame da documentação atrelada ao requerimento dos processos em exame, conforme reconheceu nas suas razões de justificativa de que cabe à SEAGRI analisar os documentos e verificar se geravam convencimento quanto à existência de uma linha sucessória, em que se enquadra a Gerência onde atuava a justificante.

393. Incute haver sequência na cadeia de transferência do domínio (continuidade da ocupação) no caso da empresa Agropecuária Brasília (peça 7). Toma como fundamento que a cessão de direito datada de 18/2/2003, estranhamente, cita inscrição no CNPJ datada de 15/4/2014, mais de 11 anos depois, pois entende possível a existência da empresa antes da inscrição no CNPJ, que somente é de conhecimento público após a constituição da empresa.

394. Reafirma que não há como a cessão de direito ter sido produzida em 15/02/2003, e que fora produzida, **com absoluta certeza**, posteriormente a inscrição no CNPJ (em 1/7/2014), concluído que houve **erro material** quanto a data inscrita no documento.

395. Cediço ser obrigatória a inscrição no Registro Público antes do início das atividades empresariais (art. 967, CC). A existência legal das pessoas jurídicas de direito privado se inicia exatamente com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro (art. 45, CC). O argumento não merece prosperar. Demais, causa espécie que a SEAGRI examine os requerimentos, na chamada praxe administrativa, com tal entendimento.

396. Conforme o NUREC⁶², “*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*

⁶¹ Análise dos processos de regularização (fl. 205 – Peça nº 8, fl. 82 – Peça nº 7, fl. 100 – Peça nº 6 e fl. 81 – Peça nº 5).

⁶² Informação nº 18/2018 – NUREC, Peça 280.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

ocorreram em relação às empresas Sigma Agropecuária Ltda. e BSB Agropecuária Ltda., conforme se pode verificar nos §§ 169 a 176 da Informação 191/2015-Diacompl”.

397. O único argumento da justificante, de que há um erro material na cessão de direito citada, produzida, “**com absoluta certeza**, posteriormente a inscrição no CNPJ (em 1/7/2014)”, resta evidente que a ausência de manifestação daquela Gerência a respeito resulta da **negligência** no cumprimento de sua competência, qual seja, **analisar requerimentos e documentações**.

398. Por outro lado, se havia erro material na referida cessão de direito, deveria ter a Gerência atuado como se espera, solicitando à requerente manifestação e apresentação de documentação comprobatória, antes de impulsionar os autos, o que não se viu nos autos. Nessa lógica, teria ocorrido a **omissão** na instrução processual, ocasionando a regularização de terras rurais sem a comprovação do lapso temporal exigido.

399. Anote-se que nem mesmo os interessados defenderam tal tese. No Pedido de Reexame (Peça 213), interposto pelas empresas BSB AGROPECUÁRIA LTDA., AGROPECUÁRIA BRASÍLIA LTDA., SIGMA AGROPECUÁRIA LTDA. e SIGMA RÁDIODIFUSÃO LTDA., contra os termos da Decisão n.º 1636/2018, nesse ponto, defendem que o ordenamento jurídico permite que as pessoas se organizem em diversas formas societárias, sendo que nem todas terão a qualidade de pessoas jurídicas personificadas. A tese foi repelida pelo NUREC e pela Corte de Contas.

400. A respeito da sua atuação nos processos, tome-se como exemplo o Processo da empresa Agropecuária Brasília Ltda, Peça 7. À p. 45 consta o Despacho n.º 3843/2014-SAF/SEAGRI-DF, da Justificante, encaminhando os autos à DGT para caracterização da área requerida. À p. 59, Despacho n.º 4105/2014-SAF/DRF/SAF/SEAGRI-DF, por meio do qual a Gerente de Regularização Fundiária encaminha os autos à GCA, para que fosse solicitado à requerente a apresentação de documentação probatória de ocupação anterior a 8/12/2008, se o requerente foi o único morador, e anterior a 27/8/2004, se por sucessão. Além disso, solicita a apresentação da Procuração e documentos de identificação do requerente e do procurador⁶³.

401. A respeito, segundo a Informação n.º 191/2015, “*em que pese a convalidação efetuada, os processos de regularização tramitaram por diversas áreas da SEAGRI antes de ser identificada a ausência do instrumento de mandato. Mais uma vez, restou configurada a falta de atenção na análise dos documentos juntados*”.

402. Os autos foram ao GT para o exame do Plano de Utilização, mediante Despacho daquela Gerência, n.º 4849/2014-SAF/SEAGRI-DF (p. 73). Retornou à GCA por força do Despacho n.º 5350/2014-SAF/SEAGRI-DF, da mesma signatária, para quanto a existência de débitos junto aquela Secretaria. Os débitos foram apresentados à requerente por meio do Despacho n.º 5446/2014-SAF/SEAGRI-DF, da Gerência de Regularização Fundiária, p. 82.

403. Durante toda a instrução processual inicial, **a justificante atuou intensamente**, contudo não se logrou êxito em localizar manifestação clara sobre o requerimento e documentos anexos, conforme apontado pelo GT.

⁶³ Essa providência se repetiu em todos os processos em exame,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

404. Diante disso, o **Parquet** especializado considera **improcedentes** as razões de justificativa apresentadas, e **pugna** 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.

Nazareno Alves Sobrinho - Chefe da AJL da SEAGRI (apresentou razões de justificativa em 14/5/2018, Peça 189)

405. Preliminarmente, informa⁶⁴ ter sido titular da AJL da SEAGRI/DF de 2010 a 2016. Menciona a necessidade de verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade quando da aplicação da norma legal, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado.

406. Aponta ser necessário que se analise a intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela ordem jurídica e as circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa com que se houve o agente, levando-se em conta o desenvolvimento lento da legislação referente a regularização fundiária e as efetivas consequências do fato.

407. Ressalta ser assente que as análises das Unidades de Assessoramento encontram limites no art. 4º do RI/SEAGRI, aprovado pelo Decreto nº 34.249, de 28/3/2013, não incluindo abordagens que importem considerações de ordem financeira ou orçamentária.

408. A respeito das irregularidades nas análises dos processos de regularização fundiária, relativas as empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda, destaca excerto do Voto do Conselheiro Relator:

“(…)

Por intermédio da Representação n.º 13/2015-DA, a 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 a representante, o Decreto Distrital n.º 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 Usa Oneroso de Imóvel Rural nº 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 inoveis; iii) a 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 a 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.”

⁶⁴ Aposentou-se no cargo de Procurador Autárquico em fevereiro de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

409. Na sequência, faz histórico da regularização fundiária no DF, narrando sobre regulamentos⁶⁵ e dispositivos legais⁶⁶ considerados inconstitucionais ou que não foram aplicados, em razão da arguição inconstitucional. Posteriormente, já sob a regência da Lei nº 12.024/2009, regulamentada, inicialmente, pelo Decreto local nº 31.084/2009, e posteriormente pelo Decreto 34.931/2013.

410. No âmbito da regulamentação infralegal, na Terracap, cita a Resolução CONAD nº 234/2014, sobre critérios e a uniformização dos procedimentos legais para a concessão de uso e direito real de uso dos imóveis rurais de propriedade da Companhia.

411. Julga necessário a contextualização, como breve entendimento das dificuldades enfrentadas na criação de procedimento hábil e seguro de certificar ocupante da terra da sua regularidade. Nesse contexto, e na condição de Titular da AJL, identificar eventuais irregularidades nos processos de regularização fundiária com relação aos aspectos jurídicos, levando-se em conta todo conjunto probatório dos autos advindo da Subsecretaria de Regularização Fundiária.

412. Colaciona as competências da AJL, previstas no RI/SEAGRI-DF:

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;

413. Na sequência estabelece fluxo do trâmite processual, relativo aos processos de regularização fundiária da SEAGRI:

- Competia a antiga Subsecretaria de Administração Fundiária - SAF, o ordenamento, controle e acompanhamento da tramitação dos processos de regularização fundiária.

⁶⁵ Decreto Distrital nº 19.248, de 19/5/1998, que instituiu modalidade de contrato de concessão de uso com a prazo de 50 anos, contratos estes considerados ilegais por este TCDF (Decisão nº 6779/2007), e pelo Poder Judiciário (acórdão do TJDF, ADI 0 2006.00.2.004311-4).

⁶⁶ Lei nº 2.689/2001, dispondo sobre regularização de ocupações rurais, que não foi aplicado, face as ações de inconstitucionalidade impetradas junto ao TJDF e ao STF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- À Diretoria de Regularização Fundiária competia orientar e instruir processos de fiscalização, regularização, ocupação, uso e destinação das áreas públicas rurais do Distrito Federal.
- Finalmente à Gerência de Regularização Fundiária competia instruir e acompanhar a tramitação de processos de regularização fundiária.
- Já a AJL competia analisar a documentação apresentada pelo requerente, bem como aquelas acostadas pelas áreas responsáveis pela instrução processual, correlacionando-as com a legislação em vigor.

414. A AJL teria o dever de análise jurídica prévia quanto ao cumprimento dos requisitos legais e com muito mais cuidado sobre toda a documentação apresentada por qualquer requerente. Ressalta que o exame da AJL se deu nos exatos termos da legislação em vigor. A Lei Federal nº 12.024/2008, excepcionou a Lei nº 8.666/1993, possibilitando ao Distrito Federal promover a regularização das áreas públicas rurais, sem a necessidade de licitar:

"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".

415. À época dos fatos, o regulamento do citado art. 18 ficou a cargo do Decreto local nº 34.931/2013, que definiu os parâmetros necessários⁶⁷ para que o interessado pudesse ser 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."

416. Destaca que a Portaria SEAPA nº 25/2011 delineou os procedimentos para os devidos trâmites junto à SEAGRI/DF, e estabeleceu Grupo de Trabalho para a análise dos Planos de Utilização da Unidade de Produção – Pus, bem como o Termo de Referência para sua elaboração.

417. Afirma que era com base nesse permissivo legal que analisava os processos relativos a regularização fundiária, sendo o exame- jurídico-administrativo pautado na instrução

⁶⁷ Cita que, atualmente, os parâmetros necessários para a certificação de legítimo ocupante encontram-se estabelecidos na Lei distrital nº 5.803/2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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.

418. Quanto a análise do lapso temporal, registra que a Lei nº 12.024/2009 (art. 18), que excepcionou a Lei de Licitações, permitia a regularização das áreas públicas rurais localizadas no DF, 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.

419. 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, haja vista que tal procedimento deve ocorrer no momento inicial da instrução processual, não podendo o defendente responder pelo descuido de servidores responsáveis por alocar dados nos autos.

420. Destarte o posicionamento da Terracap, de que a responsabilidade pela análise da documentação do ocupante da terra estaria a cargo da SEAGRI/DF, assevera que tal fato não elide a responsabilidade daquela empresa por eventuais vícios existentes nos documentos.

421. A elaboração de um contrato administrativo de concessão traduz-se em ato administrativo composto, no qual a reanálise de toda documentação e a verificação se os rigores da lei foram cumpridos, deve ser novamente realizada pela detentora do domínio da terra, afinal o contrato vai ser assinado pelo representante daquela empresa.

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

423. Alega que o momento da abertura/autuação do processo de regularização faz-se necessária a juntada dos atos constitutivos da Pessoa Jurídica acompanhada da certidão reduzida da junta comercial, se for o caso. Hoje, sabe-se 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.

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

425. Caberia 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.

426. Defende ainda que não haveria vedação de Pessoa Jurídica com finalidade diversa da agricultura estar figurando como requerente no processo de regularização fundiária,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

como é o caso da empresa Sigma Radiodifusão Ltda. Suficiente comprovar a atividade rural efetiva e tempo de ocupação, desde que a terra cumpra sua função social.

427. Ressalta que os instrumentos particulares de Cessão de Direito juntados aos autos servem tão somente para delinear a cadeia de posse (cadeia dominial). Aliados aos Contratos de Concessão de Uso da extinta FZDF, perfazem a comprovação do lapso temporal da ocupação, não valendo para fins do processo de regularização, salvo no que se refere a cadeia nominal de sucessões, não importando, a data de feitura, basta que sejam realizadas subsequente ao contrato com a extinta FZDF.

428. Por isso, 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 a Lei 12.024/2009 combinado com art. 20 do Decreto 31.084/2009.

429. Explica que no processo de regularização, coube à AJL aferir este lapso temporal. A Cessão de Direito é apenas elemento de prova deste tempo. Dessa forma, todos que se manifestaram acerca da documentação tenham se detiveram aos aspectos formais dos documentos, como por exemplo verificar a data do reconhecimento de firma levado a efeito na Cessão de Direitos. Vale ainda observar que o art. 2º do então decreto 31.084/2009.

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.

430. Em sendo assim, afiança que as Cessões de Direitos juntadas aos autos não interferem no processo de regularização, valem 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 a 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 viessem a requer o prosseguimento do pleito.

431. Diante do exposto, aduz ter restado claro que nada mais fez que analisar os autos dos processos de acordo com a instrução. Não há demonstração que eventual dano efetivamente ocorreu por conta de sua atuação, não existindo nexo de causalidade.

432. Aduz ausência de dolo e de má-fé, bem como alega ausência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido atentado ao princípio da moralidade administrativa. 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. A má-fé é premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

só adquire a *status* de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador.

433. Com esboço no entendimento de estar presente a boa-fé do defendente, requer a retirada de seu nome da Matriz de Responsabilização.

Análise

434. O justificante, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa/SEAGRI à época, foi chamado em audiência por emitir Parecer Técnico-Jurídico atestando a comprovação do lapso temporal previsto na Lei nº 12.024/2009 (art. 18), por empresa constituída em 2014, tendo o parecerista contribuído para a regularização de terras públicas indevidamente.

435. Nos casos em exame, não foi considerada na emissão dos pareceres⁶⁸ a **falha grosseira** atinente aos requerimentos formulados pelas empresas BSB Agropecuária Ltda., Brasília Agropecuária Ltda. e SIGMA Agropecuária Ltda. Os documentos apresentados para comprovar os direitos de posse sobre os imóveis requeridos foram emitidos em data anterior à criação das empresas (abril de 2014) e, portanto, não se vislumbra a hipótese do preenchimento do lapso temporal previsto na Lei nº 12.024/2009 (agosto de 2004).

436. 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, **competete**:

II — Promover o exame prévio de atos normativos, termos, contratos, convênios, ajustes e outros assemelhados inerentes às 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 examinar manifestações e informações sobre os assuntos de interesse da Secretaria que forem submetidos à sua apreciação; (destaquei)

437. Consta do Anexo II, item III, da Portaria nº 25/2011 a competência atribuída à AJL:

III – DA ASSESSORIA JURÍDICO-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. (destaquei)

⁶⁸ Pareceres nºs 674/2014, fls. 89/95 – Peça nº 5; fls. 116/122 – Peça nº 6; e 729/2014, fls. 94/100 – Peça nº 7.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

438. Veja-se, como exemplo da falha apontada, o Contrato Social de 24 de julho de 2014, juntado às fls. 66/72 da Peça 6, confirma que a empresa SIGMA Agropecuária Ltda. **iniciou suas atividades em 15/04/2014**, com registro na Junta Comercial do Distrito Federal em **29/08/2014**, fl. 72, e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, que assinala a data de abertura em **03/06/2014**, fl. 76. No caso da Agropecuária Brasília (Peça 7), da mesma forma, consta do Contrato Social da Empresa o início de suas atividades em **2014** (fl. 29). À fl. 37, consta a cessão de direitos do Sr. Wigberto Tartuce para a citada empresa, **datada de 2003, ocasião em que a firma não existia**.

439. Nos exames realizados pelo Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 32/2015, no Relatório Final, foi constatada inércia da Assessoria Jurídica-Legislativa na análise da documentação apresentada pelos requerentes e, por isso, sugerem que os “*Doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária*”.

440. Demais, o GT afirma que a AJL, em momento algum, se manifestou de forma clara e afirmativamente acerca conteúdo dos documentos apresentados.

441. Quanto à alegação de que “não cabia à AJL analisar a veracidade de documentos que poderiam ser considerados falsos, pois nenhum servidor possuía expertise para tal”, vale destacar que o justificante, ao comentar sobre a análise processual, em específico quanto as competências da AJL aponta exatamente o contrário, ***litteris***:

“4.2. Assim, de início, cabe fazer um breve resumo quanto ao trâmite processual, relativo aos processos de regularização fundiária, dentro da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal:

(...)

2. Já a AJL compete analisar a documentação juntada pelo requerente, bem como toda documentação postas pelas áreas responsáveis pela instrução processual, e correlacionar com a legislação em vigor.

4.3. Nesse sentido, quanto a participação da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEAGRI/DF no procedimento de regularização, cabe **destacar de forma mais pormenorizada que esta unidade orgânica tem o dever de proceder a análise jurídica prévia quanta ao cumprimento dos requisitos legais e com muito mais cuidado sobre toda a documentação apresentada por qualquer que seja a requerente.**”

442. Cita-se ainda, excerto com a competência atribuída à AJL de **revisão da análise inicial** da Gerência de Regularização Fundiária sobre a exatidão das transferências:

“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.**”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

443. Tivesse o justificante atuado como determina a legislação, as irregularidades poderiam ter sido evitadas. Os processos de regularização lhe eram enviados para revisão e identificação de irregularidades, em relação aos aspectos jurídicos.

444. Não merece prosperar a ideia de que a falha só foi conhecida posteriormente. No item 5.3 o justificante afirma que *“Sabemos, hoje, que os documentos das empresas BSB AGROPECUARIA LTDA, SIGMA AGROPECUARIA LTDA e AGROPECUARIA BRASILIA LTDA, dão conta que as pessoas foram constituídas posteriormente as confecções das Cessões de Direitos, ressalvado aquela pessoa jurídica SIGMA RADIODIFUSAO LTDA, que teve sua constituição muito antes da feitura da Cessão de Direitos”*.

445. Em verdade, os dados sempre estiveram nos autos. Contudo a atuação deficiente em toda a instrução processual permitiu que a irregularidade ocorresse. No seu momento processual, a AJL detinha as condições necessárias e suficientes para evitá-las. Contudo, **inerte**, e **negligente**, as permitiu.

446. Também defende a possibilidade de ter havido erro material na feitura dos documentos, pelo simples fato das sucessões terem sido realizadas posteriormente a instituição das pessoas jurídicas, sugerindo que sanada, não haveria obstáculo para que os requerentes viessem pleitear o prosseguimento do feito.

447. Novamente, o argumento lançado, diga-se, sem indicação do embasamento jurídico, não merece guarida. Vale trazer excerto⁶⁹ do GT de que *“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.”*

448. Por fim, quanto à justificativa de que *“não é possível punir condutas eventualmente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé”*, e a evocação do dever de, na aplicação da norma, *“observar o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado”*, imperativo anotar sobre natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico. Vale destacar a jurisprudência do STF:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender

⁶⁹ À fl. 34 – Peça nº 38.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

Mandado de segurança deferido. (MS 24631,

Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02- 2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)”

449. No Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência é no sentido da possibilidade de os órgãos de controle externo perquirirem a responsabilidade do assessor jurídico pela emissão de pareceres. Cite-se o voto da Ministra Cármen Lúcia, proferido nos autos do MS 29.137/DF:

“É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica **não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta**.

(...)

Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso **não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade** sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente responsáveis pelos danos que possam causar ao erário.

(...)

Dúvidas não remanescem sobre a inexistência de imunidade absoluta do advogado público com relação às manifestações jurídicas emitidas em processos administrativos, razão pela qual podem ser chamados a prestar esclarecimentos ao órgão de controle externo e, **eventualmente, ser responsabilizados por seus atos** em caso de culpa, **omissão ou erro grosseiro**.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

(MS 29137, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013) (destaquei).

450. Recentemente, apenas a título de contextualização não sendo aplicável ao caso em exame, a Lei nº 13.655/2018 introduziu na LINDB a previsão de penalização do agente público por dolo e **erro grosseiro**:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou **erro grosseiro**.

451. O dispositivo foi regulado pelo Decreto nº 9.830/2019:

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.

§ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

452. No âmbito do Controle Externo, o Acórdão 2.391/18⁷⁰ do Tribunal de Contas da União (rel. min. Benjamim Zymler) definiu que “erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”, graduando o erro conforme a tabela abaixo:

“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.”

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
Erro (sem qualificação)	Com diligência normal	Anulável
Erro leve	Com diligência extraordinária - acima do normal	Não anulável

453. O justificante foi parecerista nos três processos em exame (Pareceres nºs 674/2014, fls. 89/95 – Peça nº 5; fls. 116/122 – Peça nº 6; e 729/2014, fls. 94/100 – Peça nº 7), e não adentrou às nuances do caso concreto, deixando de examinar pontos importantes e essenciais para a configuração das condições legais para regularização fundiária, além de não ter apontado falhas evidentes e de fácil constatação.

454. O então Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa/SEAGRI emitiu Pareceres Técnico-Jurídico atestando a comprovação do lapso temporal previsto na Lei nº 12.024/2009 (art. 18), por empresa constituída em 2014, tendo contribuído para a irregular regularização de terras públicas.

455. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas tem por **improcedentes as razões de justificativas apresentadas**, devendo lhe ser atribuída a responsabilidade pelas irregularidades constantes da Matriz de Responsabilização (Peça 51).

456. Diante do exposto, **pugna** o MPC para a Corte de Contas delibere aplicar 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.

⁷⁰<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2391%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 32/2015, composto por servidores da SEAGRI e por empregados da EMATER/DF.

Fernando Daminelli Araújo Mello (Engenheiro Agrônomo, servidor da SEAGRI);
Nelson Marinho de Castro (Engenheiro Agrônomo, empregado da EMATER-DF);
Edson Garcia Cytrangulo (Médico Veterinário, empregado da EMATER-DF);
Luciano Rodrigues Fonseca (Engenheiro Agrônomo, servidor da SEAGRI); e
Felipe Nobrega de Galiza Filho (Engenheiro Agrônomo, servidor da SEAGRI)⁷¹

457. Os justificantes foram chamados em audiência em função de terem sido considerados responsáveis pela aprovação do Plano de Utilização-PU, a despeito de uma das empresas não desenvolver atividade agropecuária e da ausência de licenciamento ambiental, em descumprimento ao art. 18 da Lei 12.024/09 e à Resolução CONAMA 237/97, conforme Matriz de Responsabilização (Peça 51).

458. Após historiar o feito, destacam as atribuições e responsabilidades do GT, colacionando os seguintes dispositivos da Portaria nº 25/2011 e da LC nº 803/2009-PDOT:

Portaria nº 25/2011

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.

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.

Anexo II

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 nº. 803, de 25 de abril de 2009 - PDOT e consoante o

⁷¹ Foram 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). O Sr. Felipe Nóbrega de Galiza Filho não recebeu a comunicação de audiência (Peça 235). Contudo, o interessado é parte na peça de defesa coletiva apresentada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

disposto no Art. 6º do Decreto nº. 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 nº 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

		HISTÓRICO	Área (há)*
1	Restrições Legais	Preservação Permanente	
		Destinada a constituição da Reserva Legal	
		Outras	
2	Cultivadas	Grãos	
		Fruticultura/Permanentes	
		Olericultura	
		Reflorestamento	
		Pastagem	
		Outras	
3	Granjeira/Aquícola		
4	Benfeitorias		
5	Inaproveitáveis		
6	Aproveitáveis não utilizadas		
7	Outras (discriminar)		
		Total	

* Obs: utilizar 02(duas) casas decimais

- 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Lei Complementar 803/2009-PDOT:

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.

459. Na sequência, concluem que a atividade básica do GT era verificar se o Plano de Utilização - PU foi elaborado de acordo com o Termo de Referência (ANEXO III), não tendo sido atribuída ao referido GT, nenhuma competência para a realização de atividades de documentações não relacionadas estrita e diretamente ao Plano de Utilização.

460. Em relação aos 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 as empresas BSB Agropecuária Ltda, Sigma Agropecuária Ltda e Agropecuária Brasília Ltda, respectivamente, o Tribunal questiona a **ausência de licenciamento ambiental e a inexistência de elementos suficientes que demonstrem o cumprimento da finalidade social de propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF.**

461. Quanto a ausência de licenciamento ambiental, em razão de ter constado na Matriz de Responsabilização, os justificantes chamam à baila os arts. 8º e 10 da Resolução Conama n.º 237, de 19/12/1997, que estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental. O art. 8º estabelece que procedimento de licenciamento ambiental é estruturado em três etapas: Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO. Já o art. 10 estabelece as etapas a serem observadas no licenciamento ambiental.

462. Não há na citada Resolução, contudo, comando que estabeleça a necessidade para atividades planejadas, não se aplicando ao PUs para fins de regularização fundiária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

463. Destacam que a aprovação do PU é condição anterior, necessária à obtenção do licenciamento ambiental, conforme se depreende do § 1º do art. 10: *"...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 que estabelece.

464. Ainda sobre o assunto, esclarecem que o GT não recebeu a atribuição de fiscalização, acompanhamento ou regulamentação das atividades já implantadas nas unidades de produção, atividades afetas a outras etapas do processo de regularização.

465. Nos termos do item 4 – Aspectos Ambientais, cabia-lhes informar se a atividade exige ou não outorga do direito de uso dos recursos hídricos e licenciamento ambiental, se existe ou não, anexando cópia (alíneas **a** e **b**).

466. Demais, transcrevem os §§ 4º, 5º e 6º, da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão de Uso firmado pela Terracap, que esclarecer que o licenciamento ambiental e/ou outorga de recursos hídricos para desenvolver as atividades previstas no PU é de responsabilidade do concessionário, que se obriga a apresentá-los no prazo de até 5 (cinco) anos, a contar da assinatura do contrato, podendo tal o prazo ser prorrogado. Portanto, posterior à assinatura do contrato.

467. No que toca à suposta inexistência de elementos que demonstrem o cumprimento da finalidade social da propriedade e os demais objetivos previstos no art. 346 da LODF, informam que, ao analisar os PUs, o GT avalia os aspectos do cumprimento da função social do imóvel relacionados à exploração agropecuária.

468. Colacionam o art. 364 da LODF, e sobre o cumprimento da função social da terra (art. 9º da Lei nº 8.629/1993), fundamento utilizado para a análise documental apenas (não envolve vistoria, exame de documentação trabalhista, contábil ou fiscal) do Plano de Utilização.

469. À luz do citado art. 9º da Lei federal 8.629/1993, discorrem sobre o atendimento do aproveitamento racional e adequado⁷² que, resumidamente, é alcançado quando a propriedade possui **Grau de Utilização da Terra - GUT de 80% e Grau de Eficiência da Exploração - GEE de 100%**, passíveis de serem verificados após a realização efetiva da exploração agropecuária. Portanto, não se aplicam no caso do GUT.

470. A análise do GT verifica se as atividades previstas no Plano de Utilização resultam em um GUT de 80%, no mínimo, conforme o estabelecido no parágrafo 10, do art. 6º,

⁷² Lei federal 8.629/1993:

Art. 9º (...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

da Lei no 8629/1 993. A respeito, colacionam excerto dos processos⁷³ das empresas em exame, para confirmar o atingimento do GUT.

471. Da mesma forma, em relação à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, esclarecem que a análise feita pelo GT se limita a verificar se as explorações agropecuárias previstas no PU são compatíveis com a qualidade média dos solos do Distrito Federal, assumindo-se que as tecnologias empregadas serão aquelas empregadas rotineiramente no DF.

472. Colacionam o item 2, alínea **a**, dos PUs nos citados processos, que informa sobre a Reserva Legal - RL e Áreas de Preservação Permanente – APP, e concluem que foram atendidas as exigências para a aprovação dos Planos de Utilização, sem ressalvas.

473. Na sequência discorrem sobre a ausência de impedimento para que o PU contenha previsão de exploração de outras atividades, não relacionadas à exploração agropecuária, citam 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. (destaquei)

§ 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.

474. Assim, verifica-se que o GT, ao analisar o PU apresentado pela empresa Sigma Radiodifusão Ltda., mesmo considerando a previsão contida no item 2, alínea c) - Descrição das benfeitorias existentes e/ou a construir, onde consta a sede da radio, com área de 2.000 m², seguiu a legislação que rege a matéria.

475. Diante disso, requerem seja julgado procedente os pedidos para declarar a extinção e consequente arquivamento das imputações de responsabilidades no referido Processo.

Análise

476. Os integrantes do GT constituído pela Portaria 32/2015 foram chamados em audiência pela aprovação, sem ressalva, do Plano de Utilização dos processos de regularização

⁷³ Colacionam o item 2, alínea **a**, quadro de distribuição das áreas da unidade de produção e cálculo do GUT, do Processo no 070.001.650/2014 - BSB Agropecuária Ltda.; do Processo no 070.001.643/2014 - Sigma Agropecuária Ltda.; do Processo no 070.001.601/2014 - Agropecuária Brasília Ltda.; e do Processo no 070.000.599/2014 - Sigma Radiodifusão Ltda..



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

fundiária, apesar de uma das empresas desenvolver atividade alheia à agropecuária e apesar da ausência de licenciamento ambiental. Segundo a Matriz de Responsabilização (Peça 51, e-DOC 5C303D64-e), contrariando as disposições do art. 18 da Lei nº 12.024/2009⁷⁴ e da Resolução CONAMA 237/97.

477. Conforme estabeleceu a citada Portaria de constituição, o GT tinha como atribuição “proceder a análise dos PUs, em consonância com os artigos 84 e 282, da Lei Complementar N° 803/2009”. Notadamente, não cabia ao Grupo de Trabalho realizar vistorias, fiscalizações ou atendimento do art. 18 da Lei nº 12.024/2009 pelo requerente.

478. No que se refere ao desenvolvimento de atividade alheia à agropecuária, conforme demonstrado pelos justificantes, o Anexo III, item II, da multicitada Portaria SEAPA nº 25/11, o PU é elaborado pelo ocupante, onde 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”.

479. Valem aqui as análises consignadas nos §§ 281 a 284 deste Parecer, sendo despidendo repisá-los. Notadamente, nas vistorias realizadas pela SEAGRI, verificou-se que a atividade de Radiodifusão não impede que seja desenvolvida a atividade de interesse (agropecuária), mas não se presta a comprovar o atingimento dos requisitos do art. 346 da LODF (ou mesmo o art. 18 da Lei nº 12.024/2009). Ocorre que os problemas foram identificados posteriormente, em vistoria, não havendo, portanto, indicativo de irregularidades na conduta dos justificantes quanto a esse ponto.

480. Sobre a ausência do **prévio licenciamento ambiental**, o **Parquet** entende que a irregularidade apontada deve ser afastada pela Corte de Contas, como já apontado alhures (§§ 204 a 222 deste Parecer). Não é exigível o licenciamento ambiental prévio para aprovação do PU e obtenção do CLO.

481. Os justificantes entendem que a aprovação do PU é condição anterior, necessária à obtenção do licenciamento ambiental, conforme se depreende do § 1º do art. 10: “**...deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal⁷⁵, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo ...**”.

482. O Plano de Utilização contém a indicação do produtor sobre quais atividades pretende desenvolver, restando verificar a adequação à legislação de uso e ocupação do solo. Ainda, não competia ao GT a atribuição de fiscalização, acompanhamento ou regulamentação das atividades já implantadas nas unidades de produção, atividades afetas a outras etapas do processo de regularização.

483. Demais, conforme o item 4 – Aspectos Ambientais, constante do Anexo III da Portaria SEAPA nº 25/2011, exige apenas que **o requerente informe no PU** se a atividade

⁷⁴ 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.**

⁷⁵ No caso do Distrito Federal, certidão emitida pela Administração Regional (conforme *checklist* disponível no sítio do IBAN/DF: <https://www.ibram.df.gov.br/formularios-e-check-list/>).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

exige ou não outorga do direito de uso dos recursos hídricos e/ou licenciamento ambiental, se existe ou não, anexando cópia no caso de existir tal documento (alíneas **a** e **b**).

484. Demais, os §§ 4º, 5º e 6º, da Cláusula Terceira do Contrato de Concessão de Uso firmado pela Terracap, deixa claro que o licenciamento ambiental não é requisito para aprovação do Plano de Utilização, e nem para firmar o contrato de concessão real de uso.

485. O licenciamento ambiental e/ou outorga de recursos hídricos para desenvolver as atividades previstas no PU é de responsabilidade do concessionário, que se obriga a apresentá-los no prazo de até 5 (cinco) anos, **a contar da assinatura do contrato**, podendo tal o prazo ser prorrogado. Portanto, posterior à análise do PU.

486. Dessa forma, este **Representante do Ministério Público de Contas** entende que a Corte de Contas pode considerar **procedentes** as razões de justificativa apresentadas, em conjunto, pelos Srs. Fernando Daminelli Araújo Mello, Nelson Marinho de Castro, Edson Garcia Cytrângulo, Luciano Rodrigues Fonseca e Felipe Nobrega de Galiza Filho, em relação às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização de Peça 51.

MEMBROS CONSELHO DE REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS RURAIS – COREG

487. Segundo o fluxo da instrução processual, após a emissão do Parecer Técnico-Jurídico pela AJL da SEAGRI, os autos de regularização de terras públicas são encaminhados ao COREG, para exame.

Moisés José Marques - Relator dos requerimentos, membro do COREG, e Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP. (apresentou razões de justificativas em 10///2018, Peça 238)

488. Inicialmente o justificante apresenta histórico das ocupações de áreas públicas rurais, até a origem do art. 18 da Lei nº 12.024/2009, objeto de emenda parlamentar na Medida Provisória nº 460/2009.

489. Referido dispositivo foi regulamentado então pelo Decreto nº 31/084/2009, e em 2011 o MPDF por meio do "TERMO ADITIVO DE RE-RATIFICAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 18/2006 reconheceu a citada legislação como marcos regulatórios aplicáveis ao processo de regularização das ocupações de terras rurais públicas de propriedade da TERRACAP.

490. Informa que a partir de 2011, o processo de regularização passou a ser executado pelos agentes públicos que assumiram a gestão da Secretaria de Agricultura, Desenvolvimento e Abastecimento Rural, grupo do qual fazia parte, na condição de Subsecretário de Administração e Fiscalização Fundiária até 10/2012, e em seguida como Diretor de Regularização de imóveis Rurais na TERRACAP.

491. Relaciona, a seguir, as imputações a ele dirigidas na Matriz de Responsabilização, e alega não haver razão ao Corpo Técnico tampouco ao MP, e afirma que não há irregularidade na apreciação dos processos de regularização que permitiram a emissão dos CLOs nº 286/2014; 272/2014; 273/2014; e 228/2014, que resultaram nos Contratos de concessão de uso oneroso nº 326/2014; 328/2014; 344/2014; e 327/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

492. Esclarece sobre as fases do processo de regularização das ocupações de áreas rurais públicas, destacando que o Decreto nº 34.931/2013, em seu art. 20, inciso I estabelece que o ocupante interessado em regularizar sua ocupação deverá provar por meio de processo administrativo junto a SEAGRI e esta tem a atribuição de certificar a legítima ocupação.

493. Cita que a Portaria nº 25 - SEAPA/DF DE 10/03/2011 consigna que caberá à Subsecretaria de Administração e Fiscalização Fundiária - SAF a instrução do processo de regularização fundiária, onde, entre as atribuições, consta a de "Analisar a documentação anexa ao Requerimento de Regularização Fundiária, bem como o que dispõe o art. 2º do Decreto nº 31.084/2009".

494. Defende que não cabe à TERRACAP questionar, tampouco revisar as manifestações praticadas pela SEAGRI, o que considera retrabalho. Cita o art. 30-A do Estatuto Social de 2012⁷⁶, afirmando que compete à Diretoria de Regularização de Imóveis Rurais, entre outras, "*planejar, coordenar e promover a execução das atividades destinadas a regularização dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP ocupados irregularmente, utilizando-se dos instrumentos técnicos e jurídicos adequados*".

495. Informa que a TERRACAP elaborou o Manual de Rotina, contendo o papel de cada unidade interna no processo administrativo que visa regularizar a ocupação, e conclui que as irregularidades enumeradas na Matriz de Regularização "não estão afetas ao Diretor de Regularização de Imóveis Rurais da TERRACAP".

496. Parte da Informação nº 191/2015, por entender ser a peça condutora das supostas irregularidades inicialmente apontadas pelo MPC.

497. Registra que a controvérsia na análise da documentação que instrui os processos de regularização está assentada na valoração que o agente público emprega ao analisar cada documento no contexto de cada processo c/c a conhecimento da situação fática, enquanto o Corpo Técnico deste Tribunal desconhece a situação fática, se limitou à análise técnica a luz estritamente das normas.

498. Começa sua análise a partir do Parágrafo 127, em que Corpo Técnico afirma que "um aspecto que pode ser observado em todos os processos examinados foi a imprecisão acerca da dimensão da área a ser regularizada".

499. A respeito, explica que se faz a dimensão da área a partir da documentação juntada pelo interessado, que apresenta uma poligonal da área ocupada, mediante memorial descritivo. Na sequência o setor de geoprocessamento identifica se há sobreposição de pedidos sobre a área e a situação dominial. Não havendo sobreposição c/c o laudo de vistoria que comprova a ocupação do interessado, são definidos os limites da área ocupada.

500. A partir dessas informações o agente público da SEAGRI tem o poder final de definir a real dimensão da área ocupada e que tal situação é confirmada pela GETOP/DITEC/TERRACAP, nos termos do Manual de Rotina.

⁷⁶ http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/72543/Estatuto_28_09_2012.html.. O mesmo texto consta do art. 95 do RI/TERRACAP, de 2016, relativo à Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais- DIRUR.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

501. Aponta que, originalmente, a extinta Fundação Zoobotânica, na região do CAUB, havia parcelado a terra rural em áreas de, mais ou menos, 6 há. Ao longo do tempo as pessoas que arrendaram aquelas áreas venderam seus direitos a outros.

502. Aduz que, nos casos vertentes, ocupantes adquiriram áreas contínuas para melhor desenvolver suas atividades e, no momento, requerem a regularização se valendo do instituto de remembramento de áreas, o que não é proibido. Destaca que o endereço da gleba na área rural não segue padronização, de modo que cada ocupante estabelece seu próprio endereço. Nos casos em análise, ficaram denominados o número das respectivas Chácaras, um daqueles que anteriormente identificava uma das chácaras remembradas. Conclui, portanto, que não há que falar em imprecisão acerca da dimensão da área.

503. Quanto aos parágrafos 131/136, defende que o instituto de remembramento não é irregular, erroneamente o Corpo Técnico identifica a área ocupada como uma “unidade imobiliária”, o que não é. As áreas que são ocupadas resultam em glebas inseridas em uma unidade imobiliária com registro cartorial que é a Fazenda Gama, Matrícula nº 81.475 do Cartório do 4º Ofício do Registro de Imóveis do DF.

504. Não se trata de “unidade imobiliária”, mas de glebas (parcelas de terras inseridas em uma matrícula), podendo ser remembradas e devidamente especializadas mediante memorial descritivo, estabelecendo uma nova gleba, recebendo matrícula própria quando do acerto fundiário promovido pela TERRACAP. Destarte, o processo de regularização visa tão somente regularizar a ocupação e não a situação fundiária da área.

505. No que se refere à citada ausência de zelo na instrução processual no processo da Agropecuária Brasília Ltda., no Parágrafo 142, relativo à divergência entre as datas no CLO, anterior à aprovação do COREG e à data do parecer do Conselheiro, trata-se de erro material, o que é perfeitamente factível diante do volume de processos analisados.

506. Entende que tais divergências não têm o condão de macular o processo, o que pode ser observado na Justificação do Sr. Marcelo Pereira Tassinari à época dos fatos, juntada aos autos.

507. Sobre o parágrafo 154, em que se alega ter ocorrido destinação de diversas áreas rurais a um mesmo grupo de pessoas, alega que são pessoas jurídicas distintas e que comprovaram o cumprimento da Lei nº 12024/2009: ocupar a área por sucessão desde de agosto de 2004 e ter cultura agrícola.

508. Ressalta ausência de impedimento para a concessão de uso de terra a pessoas jurídicas distintas que eventualmente pertencem ao mesmo grupo de pessoas. Observa que 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, o que não é o caso, assinala.

509. Nos Parágrafos 168 a 178, anota que o Corpo Técnico noticia que as empresas adquiriram os direitos e benfeitorias antes mesmo de existirem e sobre o reconhecimento de firmas ocorrido na cidade de Alexânia – GO.

510. Alega flagrante a ocorrência de erro material, no que se refere às datas constantes nos contratos de compra e venda de direitos e benfeitorias de áreas, posto que nele



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

consta o CNPJ das empresas, confirmando que os documentos não foram confeccionados em 2003, mas sim em 2014.

511. Tal situação não macula a documentação que prova o lapso temporal. O agente público, ao analisar considera como sendo a data do documento, aquela que se encontra grafada pelo cartório quando do reconhecimento da firma, pois esta goza de mais credibilidade por conferir ao tabelião a fé pública.

512. 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.

513. Com relação à suposta conduta criminosa, registra que consta juntado aos autos, manifestação do MPDFT que arquivou procedimento que analisava questão, por motivo de ausência de indício de crime.

514. Indo adiante, no parágrafo 188, relata que o Corpo Técnico descreve que, devido os requerimentos de diversos processos terem sido efetuados em datas próximas e relatados pelo mesmo Conselheiro, Moises Marques, apontando para possível favorecimento a um grupo de pessoas. A respeito, afirma 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.

515. Nos parágrafos 191 a 193 é questionada a comprovação do lapso temporal, ainda que por sucessão. A respeito desta que o inciso I do Art. 2º do Decreto nº 34.931/2013 assegura ao ocupante provar sua ocupação por sucessão, mediante documentos que comprovem a ocupação ininterrupta desde agosto de 2004, até a data de ingresso com o pedido de regularização da ocupação.

516. Considera haver prova por meio de contratos de compra e venda de direitos e benfeitorias da área, motivo pelo qual o Relator consignou que o requerente comprovou a ocupação por sucessão, e aduz que o fato de a empresa existir em 2014 não a impede de provar sua ocupação por sucessão.

517. Nos Parágrafos 201/205, consta que as atividades desenvolvidas nas áreas exigem licenciamento ambiental; que tal informação consta do PUs e as empresas não o possuem; e o licenciamento é prévio, devendo constar dos autos.

518. Assevera que o propósito da regularização da ocupação não pode ser obstaculizado em face de eventual inobservância de exigências ambientais, até porque não compete a SEAGRI, tampouco a TERRACAP fiscalizar as áreas do ponto de vista ambiental. O produtor deve prestar contas das atividades quanto à questão ambiental ao IBRAM, responsável pela fiscalização e adequação das atividades às exigências ambientais.

519. Afirma que aprovação do PU pelo Grupo de Trabalho da SEAGRI tem suas razões técnicas, não cabendo ao Justificante, seja na condição de Conselheiro do COREG ou de Diretor na TERRACAP abordar qualquer questionamento, pois não tem habilidades técnicas para tal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

520. Cita que os Parágrafos 207/2016 versam sobre a necessidade de outorga da ADASA para utilização dos recursos hídricos. A Equipe Técnica notica que a empresa Sigma Radiodifusão faz extração de água, porém, efetuou protocolo junto a ADASA em 3/9/2014, posterior à data em que solicitou a regularização da área.

521. Esclarece que no decorrer da tramitação do processo de regularização surgem exigências e o interessado se obriga a cumpri-las, como no caso vertente. A empresa adotou a medida legal cabível.

522. Alega que não há que se falar em mácula do PU e do impedimento de expedição do CLO, visto que não é de responsabilidade da SEAGRI e nem da TERRACAP fiscalizar ou outorgar o uso da água, e que a interessada cumpriu com a juntada do protocolo junto à ADASA, razão pela qual não se configura irregularidade.

523. No parágrafo 224, questiona-se que o objeto social da Sigma Radiodifusão Ltda não é compatível com a atividade agropecuária e que não permite o atingimento das finalidades previstas no art. 346 da LODF.

524. Argumenta que as exigências para regularizar a ocupação de área rural pública são a ocupação desde agosto de 2004 e o cultivo agrícola. Para fazer cumprir a função social da terra, que é a produção agrícola/pecuária, não é necessário que a pessoa jurídica ter como objeto social a exploração rural, basta a constatação de que a área tenha produção rural.

525. Do mesmo modo, as finalidades previstas no art. 346 da LODF podem ser atendidas por pessoa, física ou jurídica, desde que faça a terra cumprir sua função social. Destaca que área ocupada é de 29,0724 ha e a parte que destina a instalação da torre da radio é ínfima, o que não compromete a exploração rural praticada pela empresa.

526. Nos parágrafos 240 a 245, que tratam dos fundamentos que supostamente impingem ao justificante irregularidades no trato do processo, na condição de Conselheiro do COREG e de Diretor da TERRACAP.

527. Afirma que os fundamentos que afastam as supostas irregularidades já foram debatidos antes, não restando qualquer responsabilidade do Justificante

528. Ao final, registra que não há prejuízo ao erário os fatos apresentados pelo MPCDF, como sendo irregulares. Demais, observa que as áreas são ocupadas há tempo pelas empresas requerentes, que sucederam outros, que já estavam instalados. Para melhor esclarecer os fatos, manifesta que deseja fazer sustentação oral antes do julgamento.

529. Requer seja julgada a improcedência da pretensão do MPCDF m caracterizar irregular os processos administrativos em comento, e em caso de eventual consideração de irregularidade nos processos administrativos, seja o justificante afastado das irregularidades, além do deferimento para sustentação oral.

Análise

530. O justificante foi chamado em audiência na condição Conselheiro do COREG, Relator dos feitos em discussão, tendo lhe sido atribuída responsabilidade pela **emissão de Parecer favorável à regularização** de glebas rurais públicas, em desacordo com a Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

12.024/2009, temporal e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

531. Na condição de Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP, foi chamado em audiência pela **omissão na conferência da documentação** apresentada pelas empresas requerentes, demonstrando **negligência na instrução processual**, ocasionando a regularização de glebas rurais públicas sem a comprovação do lapso temporal exigido, e com destinação de áreas a empresa que realiza atividades não relacionadas à agropecuária.

532. Ainda como Diretor, pela **assinatura dos contratos de concessão** de uso que permitiram a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

533. As competências do COREG de interesse para o presente exame constam do Regimento Interno, Decreto nº 35.775/2014, que estabelece:

Art. 2º **Compete** ao COREG:

I - analisar os processos administrativos de regularização das ocupações de áreas públicas rurais do Distrito Federal e emitir parecer conclusivo;

II - autorizar a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante - CLO;

(...) (destaque nosso)

534. O funcionamento do COREG consta dos arts. 11 a 26, em específico, o art. 19 determina que “a pauta, os **processos** a serem apreciados e a ata da reunião anterior serão encaminhadas aos Conselheiros com antecedência de, no mínimo, 48 (quarenta e oito) horas da data estabelecida no calendário referido no art. 13 deste Regimento”.

Art. 22. A deliberação dos assuntos obedecerá às seguintes etapas:

I - discussão do parecer do relator;

II - o Presidente facultará a palavra ao Conselheiro que entender por bem discorrer sobre a matéria; e

III - a matéria será posta em votação.

Art. 23. **É facultado ao Conselheiro pedir vista do processo**, devidamente justificada, por prazo fixado pelo Plenário, limitado a 10 (dez) dias. Parágrafo único. Quando mais de um Conselheiro pedir vista de um mesmo processo, competirá ao Presidente do COREG definir a quantidade de dias que cada Conselheiro terá para analisá-lo e devolvê-lo à Secretaria-Executiva. (destaquei)

535. Na condição de Conselheiro, **foi Relator** dos 4 processos conheceu da documentação constante dos autos quando ainda tramitavam na SEAGRI. No processo que trata da empresa Agropecuária Brasília Ltda⁷⁷ (p. 108 da Peça 7), emitiu Parecer favorável para a regularização em **28/11/2014, consignou expressamente** o atendimento do lapso temporal e a existência de cultura agrícola:

⁷⁷ Processo nº 070-001.601/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Compulsando os autos, constata-se que o requerente comprovou que ocupa a área por sucessão e atende lapso temporal exigido pela legislação retro mencionada, como também o laudo de vistoria atesta a existência de cultura agrícola, submetido a manifestação da AJUL, esta anuiu pela regularização.

536. Na peça subsequente consta a ata da 4ª Reunião Ordinária do ano de 2014, do COREG, de **27/11/2014**, no dia anterior ao citado parecer, com a aprovação do COREG da regularização em tela. À p. 113, curiosamente, consta o Certificado nº 296/2014, conferindo o título de legítima ocupante da área denominada Chácara 104, Caub I, Riacho Fundo/DF, à empresa Agropecuária Brasília Ltda. A respeito da data do certificado, a Instrução na Informação nº 191/2015 apontou parecer ser erro formal na emissão.

537. Já no Processo nº 070-001.650/2014⁷⁸, que albergou o requerimento da empresa BSB Agropecuária Ltda, **consignou** em Parecer **ter realizado análise documental**, opinando favoravelmente pela regularização da gleba pretendida, “por preenchimento de todos os requisitos legais”.

538. A reunião do Conselho ocorreu no dia seguinte, 24/10/2014, com a aprovação da regularização constante da Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2014, p. 98 da Peça 5. Da mesma forma, e na mesma Ata, foi aprovado o requerimento da empresa Sigma Agropecuária Ltda⁷⁹.

539. Diante do fato de ter sido o relator dos 4 processos no COREG, inegável que toda documentação esteve à disposição para análise, expressamente declarada nos pareceres, atribuição irrefutável para emitir juízo favorável à regularização.

540. De fato, reafirmou em suas razões que o fato de as empresas passarem a existir em 2014 não impede a prova de ocupação por sucessão (p. 8, Peça 238):

“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.”

541. Sua relatoria permitiu impulsionar os autos, resultando na emissão dos CLOs, indevidamente, e na assinatura dos contratos de concessão de uso na sequência.

542. Como titular da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais/TERRACAP, defende que não cabe à TERRACP revisar as manifestações praticadas pela SEAGRI, o que considera **retrabalho**.

543. O argumento não merece prosperar. A instrução processual é dever do gestor. Identificada irregularidade, em qualquer momento processual, o gestor tem o poder/dever de sanear-la. Ainda que a SEAGRI já tivesse se manifestado na fase inicial, cabe à TERRACAP a correta instrução. A revisão da documentação constante dos autos que se examina é um dos controles da Administração, para evitar irregularidades. A omissão na revisão, considerada pelo justificante como retrabalho, possibilitou a assinatura de contratos eivados de vício.

⁷⁸ Peça 5, p. 97.

⁷⁹ Peça 6, p. 125.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

544. Demais, consta do Manual de Rotina da Terracap, na área de regularização de imóveis rurais, que a DIRUR atua no 1º passo⁸⁰ e no 9º passo⁸¹. Evidente a necessidade de examinar de forma detida a documentação que compõem os processos.

545. No art. 30-A citado pelo justificante, de mesmo teor do art. 95 do Regimento Interno da Terracap, é atribuição da DIRUR “**promover a execução das atividades** destinadas à regularização dos imóveis rurais de propriedade da Terracap ocupados irregularmente, utilizando-se dos instrumentos jurídicos adequados”, notadamente entre as atividades se encontra o exame de toda a documentação constantes dos autos.

546. Diante da sua atuação como Conselheiro da COREG, como Relator dos processos em exame, ter emitido pareceres favoráveis à regularização. E da **omissão na conferência da documentação** apresentada pelas empresas requerentes, demonstrando **negligência na instrução processual**, via de consequência, por ter sido **signatário dos contratos de concessão de uso** que permitiram a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais, o Ministério Público de contas tem por **IMPROCEDENTES** as razões de justificativas apresentadas.

547. Dessa forma, o **Parquet** sugere 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 34.931/2013 caracterizada nestes autos.

Danielle Borges Siqueira Rodrigues – Membro do COREG (apresentou razões de justificativa em 4/6/2018, Peça 224)

548. Inicialmente aponta que fora chamada em audiência em razão das irregularidades apontadas na Matriz de Responsabilização, a respeito da regularização de terras rurais sem o cumprimento do lapso temporal necessário e pela regularização de terras rurais para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

549. Menciona que os procedimentos administrativos visando a instrução dos processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais no Distrito Federal foram estabelecidos pela Portaria nº 25/11-SEAPA. Consta no Anexo II, itens 1 e 2, da referida Portaria, que a atuação 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.

550. À SAF compete, dentre outros, a análise dos documentos anexos ao requerimento, com vistas a verificar se o interessado atende aos requisitos previstos na legislação de regência a época, o Decreto no 34.931, de 6 de dezembro de 2013.

551. Posteriormente, os autos são encaminhados para a AJL da Secretaria, que detém a competência de proceder a análise jurídica dos processos, emitir parecer técnico, nos termos do item III da citada Portaria.

⁸⁰ Momento em que cadastra o ocupante no Sistema GIR, informa a situação da área, declara a existência de empreendimento a ser implantado, informa a classificação ambiental, mencionando se está em adequação com o parecer do GT da SEAGRI.

⁸¹ Elaborar relatório e voto, e encaminhar para a aprovação da DIRET.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

552. Concluída a instrução do processo de regularização fundiária, os autos são encaminhados ao Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal, que deliberará acerca do pedido, tendo em conta a documentação constante dos autos.

553. Aduz que a competência do Conselho se restringe à deliberação quanto ao pleito requerido, de acordo com os documentos anexos aos autos, **não cabendo análise quanto à legitimidade e veracidade das informações presentes**, que são de competência da SAF e da AJL.

554. Relata cediço que o Conselho, em razão da quantidade de processos relativos ao tema, e de ser constituído por apenas 7 membros, tem sua competência restrita a legalidade do requerimento formulado, tendo em conta as informações contidas nos autos, bem como as manifestações dos órgãos competentes.

555. Por fim, após deliberação do COREG, os autos são encaminhados à TERRACAP, para os procedimentos de competência da referida agência.

556. Após colacionar o art. 2º do Decreto nº 34.931/2013 (com destaque para o inciso I), repete que a competência do COREG se restringia a verificar se constavam dos autos documentações que comprovassem os requisitos apontados na norma, não lhe cabendo a análise quanto a legitimidade e veracidade das informações presentes. Segundo informa, essa verificação era de competência da SAF e da AJL, esta última, inclusive, responsável pela elaboração de parecer técnico, de acordo com o que se extrai dos excertos destacados.

557. Reitera que, tanto a SAF, no que diz respeito a análise documental, quanto a AJL, em relação a análise técnica-jurídica, já haviam analisado o requerimento e as informações apresentadas, tendo ambos se manifestado favoravelmente ao pleito.

558. Colaciona excertos do Processo no 0070.001.643/2014, que trata do requerimento da empresa SIGMA Agropecuária Ltda, contendo a manifestação da SAF (entre outras, da comprovação da ocupação do imóvel e do cumprimento das exigências contidas na Lei nº 12.204/09 e no Decreto nº 31.084/09, em consonância com a Portaria 25/11), e da AJL, em que concluiu não ter encontrado “óbice legal à regularização do imóvel”.

559. Dessa forma, pondera que os órgãos competentes para analisar a veracidade das informações não visualizaram irregularidades aptas caracterizar a ilicitude do requerimento.

560. Aponta que o Conselheiro Relator do COREG, Sr. Moisés José Marques, emitiu parecer favorável pela regularização das glebas pretendidas, no que diz respeito aos 4 (quatro) processos, sendo aprovado por unanimidade.

561. Ressalva a Justificante, contudo, 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 a análise do pleito, deixando claro que 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

SEAGRI, bem como a necessidade de apresentação de Licença ambiental das atividades, quando exigidas, no momento oportuno".

562. Informa que fora constituído Grupo de Trabalho, mediante Portaria nº 32/2015, com a finalidade de analisar a regularidade dos procedimentos adotados pela SEAGRI, em relação aos processos de regularização em comento.

563. O Relatório Final do GT assevera não ter havido manifestação clara a respeito da documentação apresentada pelas requerentes, imputando a responsabilidade a AJL da Pasta, e sugeriu que *"os doutos pareceristas tenham maior zelo na apreciação da documentação probatória colacionada aos autos dos processos de regularização fundiária"*.

564. Afiança que os demais Processos seguiram o mesmo trâmite, contendo as mesmas observações dos órgãos técnicos competentes, que afirmaram quanto ao cumprimento do lapso temporal, que os requerentes apresentaram documentos comprobatórios, opinando pela regularidade do procedimento.

565. Dessa forma, sua competência seria tão somente a verificação (1) da existência da documentação; (2) da presença de análise de tais documentos pela SAF, quanto a análise documental; e (3) da presença da análise jurídica realizada pela AJL da Secretaria.

566. Tece considerações acerca da Representação nº 13/2015-DA, a respeito do uso de documentos falsos.

567. Afirma que, analisando os autos do presente Processo, não consta qualquer manifestação no sentido de apontar quais seriam esses supostos "documentos falsos", fazendo crer, que tais documentos seriam referentes à comprovação do questionado lapso temporal.

568. Dessa forma, não considera prudente imputar responsabilidade de um ato ilegal a qualquer pessoa, sem especificar, de forma clara, a conduta, de modo que qualquer ato que vá de encontro a isso fere, dentre outros, o princípio da ampla defesa, haja vista que não há como se justificar de algo que não está claramente fundamentado.

569. Ademais, afirma que se há falsidade documental, não se deve imputar tal ilegalidade ao membro do Conselho a quem, repise-se, não compete sequer a análise de tal documentação, mas sim, a quem a supostamente apresentou.

570. Nesse mesmo sentido, destaca que o Ministério Público do Distrito Federal, nos autos do Inquérito Civil no 08190.08815/15-81, conforme destacado pelo próprio Ministério Público de Contas, *"aduziu que as provas carreadas naquele procedimento foram insuficientes para afirmara caracterização do crime"*; tendo sido arquivado o procedimento administrativo investigativo.

571. Se nem mesmo o órgão responsável pela persecução penal do fato obteve êxito na apuração de tais irregularidades, não cabe ao Tribunal de Contas do Distrito Federal imputar à Justificante a responsabilidade do que sequer era de sua competência.

572. Por fim, discorre sobre a irregularidade referente à regularização de terras rurais para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU, apontando haver no Processo nº 0070.000.599/2014, fls. 24 6 26, documento que comprovaria atividade rural efetiva da requerente, nos termos do que dispõe o Decreto no 34.391/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

573. Alega que o assunto não é da sua competência, diante da manifestação favorável da SAF, anterior ao exame pelo COREG, e requer a declaração de sua não responsabilidade, por não ser de sua competência proceder a análise *in loco* das atividades desempenhadas pelas requerentes.

Análise

574. A justificante foi chamada em audiência por ter aprovado, **na condição de Membro do COREG**, as regularizações, desrespeitando os preceitos da Lei 12.024/2009, especificamente, nos termos da Matriz de Responsabilização (Peça 51), sem o cumprimento do lapso temporal necessário, e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária e não prevista no PU.

575. As competências do COREG e seu funcionamento, no que interessa, foram apresentados alhures. No funcionamento do COREG consta do art. 19 que “a pauta, os **processos** a serem apreciados e a ata da reunião anterior **serão encaminhadas aos Conselheiros com antecedência de, no mínimo, 48 (quarenta e oito) horas** da data estabelecida no calendário referido no art. 13 deste Regimento”.

576. Demais, das atas constantes dos processos em exame, nota-se que, em média, cada relator submete à discussão e deliberação do colegiado 5 processos. Na sessão em que foram aprovados os processos das empresas BSB Agropecuária Ltda. e Sigma Agropecuária (Peças 5 e 6, 3ª Reunião Ordinária) foram examinados 35 processos ao todo.

Peça; Página	Reunião Ordinária	Total de processos examinados
Peça 5, p. 98/102	3ª (27/11/2014)	35
Peça 6, p. 126/131	3ª (24/10/2014)	35
Peça 7, p. 109/112	4ª (24/10/2014)	26
Peça 8, p. 240/246	2ª (26/9/2014)	37

577. Na sessão em que foram apreciados os processos das empresas BSB Agropecuária Ltda. e Sigma Agropecuária, a justificante foi relatora de 5 processos de regularização.

578. Ainda que os processos sejam enviados ao Conselheiro com antecedência mínima de 48 horas, conforme relato de outros Membros do COREG, o colegiado é desprovido de estrutura administrativa. Demais, parece desarrazoado exigir o exame detido dos documentos constantes dos processos em que o Conselheiro não atua como relator.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

579. Com efeito, como discutido anates, no caso do Relator do feito, inegável que toda documentação fica em sua posse desde o envio pela SEAGRI até a reunião do colegiado, para fins de análise e exame detido das peças, a fim de emitir parecer a respeito da regularização.

580. Demais, os Membros do COREG que se manifestaram nestes autos, indicaram que o Conselho se ocupava da verificação do cumprimento das etapas processuais e do registro de manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais administrativas da SEAGRI. Nesse sentido, competia-lhes, segundo os relatos, a verificação da existência da documentação; se constavam as análises de tais documentos pela SAF; e a existência da análise jurídica realizada pela AJL.

581. De se registrar, nos casos em exame, que o Relator dos 4 processos **expressamente** consignou em parecer ser favorável às aprovações, e que havia **realizado a análise documental**, opinando favoravelmente pela regularização da gleba pretendida, “por preenchimento de todos os requisitos legais”.

582. Diante disso, o Ministério Público de Contas, com esboço no princípio da razoabilidade, considera **procedentes** as razões de justificativa da Sra. Danielle Borges Siqueira Rodrigues em face às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

***Maria do Socorro Marques Miranda, Luiz Vicente Ghesti e Hélio Orides Dal’bello -
Membros do COREG (apresentaram razões de justificativa em 10/7/2018, peça 239)***

583. Inicialmente ressaltam que não são servidores públicos e que foram designados pelo Governador do DF, por indicação de organizações sociais, para exercerem o encargo sem qualquer remuneração do erário ou das organizações que os indicaram, no puro cumprimento de atividade de interesse público, na esfera controle social, repelindo desde logo qualquer imputação que venha macular as suas atuações.

584. Em razão das idênticas imputações, apresentaram as razões de justificativa de forma coletiva. Ressaltam que o justificante Luiz Ghesti não atuou em todas as deliberações, conforme se verifica nas atas das reuniões do COREG, e na própria instrução do Tribunal. Quanto ao justificante Hélio Dal’Bello, participou apenas de uma deliberação, e na condição de suplente, enquanto representante da Federação da Agricultura e Pecuária - FAPE.

585. Segundo os membros do COREG, egressos da sociedade civil organizada, os Conselheiros observam o cumprimento global dos procedimentos administrativos inerentes a instrução dos processos de regularização de ocupações rurais. Não há intenção ou possibilidade de exercício de repetição ou revisão dos mesmos atos, até pela ausência de competências, capacidade técnica, estrutural ou operacional do colegiado para tal intento.

586. Destacam as limitações das competências, em relação aos agentes públicos, aos quais cabe a devida instrução processual, e as atribuições dos Membros do COREG, desprovidos de atribuições de análises administrativas.

587. Argumentam que 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, com atuação processual no âmbito da Secretaria de Agricultura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

588. Ressaltam que se preocuparam com a efetividade no desenvolvimento de atividade agropecuária na área. Contudo, sem oferecer resistência a atividades do setor secundário e terciário permitidas pelo Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, especialmente quando se trata de atividade complementar ao desenvolvimento rural, ou que não estabelece concorrência ou prejuízo de uma com relação à outra.

589. Nos casos em exame, a Administração atestou a existência de atividade agrícola. No caso da Sigma Radiodifusão Ltda, não foi identificado ou discutido impedimento legal, ou concorrência com a atividade agrícola.

590. Frisa que o PDOT prevê atividades dos setores secundário e terciário. Demais, o Relator não apresentou tal discussão ao colegiado, restando claro na instrução processual a efetividade do desenvolvimento de atividade agrícola na gleba.

591. No Colegiado, a prática sempre foi o relator designado observar, quanto ao cumprimento das fases processuais, as manifestações conclusivas dos setoriais administrativos da SEAGRI a respeito do cumprimento dos pré-requisitos legais estabelecidos nas normas específicas vigentes.

592. Relatam que nos quatro casos discutidos, o relator foi categórico ao apresentar voto favorável à aprovação, ante sua observação no sentido de que todas as fases processuais teriam sido regularmente cumpridas, fato pelo qual recebeu a adesão dos demais pares. Registram como única ressalva a necessidade de licenciamento ambiental de atividades específicas em momento oportuno.

593. Anotam que todas as deliberações nos casos semelhantes aos tratados nos autos seguiram o mesmo procedimento. Os justificantes conheceram o procedimento, aliás, nas respectivas posses. A exemplo do Membro Luiz Ghesti, que tomou posse em uma das reuniões que tratou de um dos processos em discussão.

594. Para os casos em exame, consideram que as fases processuais, a cargo da Administração, foram sequencialmente e rotineiramente cumpridas e concluídas pelos respectivos setoriais, com a indicação conclusiva da conformidade dos atos.

595. Apoiados no histórico dos principais atos administrativos realizados pela SEAGRI nos processos em tela, constante, inclusive, da Informação 191/15 - DIACOMP1, acreditam que não seria razoável um observador externo contestar as informações apresentadas pela Administração.

596. Dessa forma, entendem imprópria a atribuição de responsabilidade aos justificantes por eventual equívoco praticado na instrução pelos setoriais da SEAGRI.

597. Destacam que a ratificação da instrução pelas diversas instâncias administrativas da TERRACAP demonstra ser inalcançável a emissão de entendimento diverso por parte do Colegiado.

598. Afirmam que o único ato praticado pelos justificantes foi o acompanhamento do voto favorável do relator nos processos em epígrafe. Isso demonstra confiança e respeito às instâncias instrutivas, que não aventaram situação de anormalidade nos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

599. Aduzem que os apontamentos a respeito da necessidade de licenciamento ambiental das atividades propostas nos PU refletem a preocupação dos membros do COREG com o cumprimento da regularidade das ocupações e das atividades nela desenvolvidas.

600. Quanto à apuração conduzida pelo Tribunal, registram que não há indício de dolo por parte dos justificantes, como o condão de burlar procedimento ou gerar prejuízo ao erário. Afirmam não existir grave infração à norma legal, e nem prejuízo ao erário. Consideram um lamentável equívoco a inclusão dos justificantes na Matriz de Responsabilização.

601. Os justificantes alegam que não tiveram participação efetiva como relatores da matéria, tendo atuado no limite das suas competências, das disponibilidades de meios e dentro da praxe adotada pelo Colegiado ao longo do seu funcionamento, não lhes cabendo maiores aprofundamentos na manifestação por atos alheios as suas competências e atribuições.

602. Destacam que o Sr. Secretário de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, que acumula a função de Presidente do COREG, por deliberação datada de 24/06/2015, determinou a anulação da certificação da legitimidade das ocupações de que tratam os processos 070.001601/14, 070.0001643/14 e 070.0001650/14. A ciência da anulação pelo COREG ocorreu na 1ª Reunião Extraordinária do Colegiado do ano de 2015.

603. Os justificantes pugnam para que as justificativas apresentadas pelos demais Membros do COREG, no que for favorável e coerente com a atuação no Conselho, aproveite a eles. Solicitam seja garantido o direito de futuras intervenções na instrução para juntada de novas informações complementares e saneadoras. Por fim, ressaltam que o colegiado tem foco no acompanhamento e controle social dos atos da Administração, sem interferência nas instruções administrativas a cargo dos agentes públicos.

Análise

604. Os justificantes foram chamados em audiência pela aprovação das regularizações em tela, especialmente sem o cumprimento do lapso temporal e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária, em desacordo com os preceitos da Lei nº 12.024/2009.

605. Nas atas de reunião do colegiado, destacado acima, viu-se que na 3ª Reunião Ordinária (24/10/2014)⁸², em que tomou posse o Sr. Luiz Vicente Ghesti, foram avaliados 35 processos de regularização. O empossado foi relator de 7 processos. A Sra. Maria do Socorro Marques Miranda relatou 5 casos.

606. O Sr. Hélio Orides Dal'Bello atuou apenas na 4ª Reunião⁸³ (24/10/2014), na condição de suplente (representante da Federação da Agricultura e Pecuária – FAPE), e foi relator de 4 processos. Foram examinados 26 processos naquela oportunidade.

607. Como visto, os processos são enviados ao Conselheiro com antecedência de 48 horas. Demais, consta no relato dos demais Membros do COREG, que o colegiado é desprovido de estrutura administrativa. Diante disso, parece desarrazoado exigir o exame detido dos documentos constantes dos processos para os quais o Conselheiro não atua como relator.

⁸² Peça 5, p. 98/104.

⁸³ Peça 7, p. 109/112.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

608. Demais, os Membros do COREG, justificantes nestes autos, indicaram que o Conselho atuava na verificação do cumprimento das etapas processuais e do registro de manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais administrativas da SEAGRI. Nesse sentido, ocupavam-se, segundo os relatos, da verificação da existência da documentação; se constavam as análises de tais documentos pela SAF; e a existência da análise jurídica realizada pela AJL.

609. Como discutido antes, no caso do Relator do feito, é inegável que a documentação fica em sua posse desde o envio pela SEAGRI até a reunião do colegiado, para fins de análise e exame detido das peças, e emissão do parecer a respeito da regularização.

610. Vale relembrar que nos casos em exame, o Relator dos 4 processos consignou **expressamente** em parecer **favorável** às aprovações tendo **realizado a análise documental**, e opinou favoravelmente pela regularização da gleba pretendida, “por preenchimento de todos os requisitos legais”.

611. Diante disso, o Ministério Público de Contas, com esboço no princípio da razoabilidade, e por coerência com o entendimento manifestado acima, considera **procedentes** as razões de justificativa dos Membros do COREG, Sra. Maria do Socorro Marques Miranda, e Srs. Luiz Vicente Ghesti e Hélio Orides Dal’bello, face às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

Marcos de Lara Maia - Membro do COREG (apresentou razões de justificativa em 9/7/2018, Peça 236)

612. O justificante inicia informando sua qualificação técnica (Engenheiro Agrônomo e Advogado), e que é o atual gerente da Gerência de Meio Ambiente na EMATER-DF, e segue informando sua experiência junto ao Colegiado.

613. Faz, inicialmente, digressão dos autos em exame, e cita, na sequência a Lei nº 5.436/2014, que instituiu o COREG, destacando o art. 2º que norteia as competências do Conselho. Na sequência colaciona os art. 7º e 8º do Decreto 35.775/2014.

614. Com esboço nos dispositivos citados, explica que a análise dos processos administrativos foram restritas às informações neles contidas, não cabendo ao Colegiado a competência para atividades de fiscalização ou atribuição relacionadas à averiguação da veracidade da documentação, recebidos com força de “confere com original” atribuído ao servidor público no exercício de suas funções.

615. Reporta que os processos de regularização são distribuídos pelo presidente do Conselho em conjunto com a Secretaria-Executiva por afinidade de trabalho dos membros do colegiado, conforme os arts. 9º e 10 do Regimento Interno. A exemplo do seu caso, extensionista rural da EMATER, desenvolve trabalhos preferencialmente com pequena propriedade familiar.

616. Na sequência, relata sobre o fluxo de instrução dos processos de interesse⁸⁴ com o intuito de demonstrar que não cabe aos membros do colegiado verificar a documentação

⁸⁴ Processos no 070.001.650/2014 - BSB Agropecuária Ltda., nº 070.001.643/2014 - Sigma Agropecuária Ltda. e nº 070.001.601/2014 - Agropecuária Brasília Ltda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

aprovada por setores específicos da SEAGRI e da TERRACAP, responsáveis por esse nível de controle. Reforça que a atuação do Conselho foi no sentido de observar o cumprimento das etapas processuais e ao lançamento das manifestações conclusivas por parte das unidades setoriais.

617. Considera ser absolutamente impossível imaginar que o Conselho, desprovido de estrutura e competência administrativa seja responsável pela revisão ou repetição de procedimentos típicos da Administração, detentora de estrutura para tal finalidade fins. O propósito do COREG é apenas permitir o exercício do acompanhamento e controle social dos atos da Administração.

618. Por fim, conclui que o Conselho, ao analisar os processos das empresas BSB Agropecuária Ltda, Sigma Agropecuária Ltda, Agropecuária Brasília Ltda e Sigma Radiodifusão Ltda, adotou os procedimentos técnicos e administrativos previstos na Legislação. Em relação à empresa Sigma Radiodifusão Ltda, verificou corretamente a legalidade do desenvolvimento de atividade alheia a agropecuária, no que diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade e sua adequação ao ordenamento territorial.

Análise

619. O Membro do COREG foi chamado em audiência por ter aprovado regularizações, em desrespeito à Lei nº 12.024/2009, em específico, sem que fosse atendido o lapso temporal exigido e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária.

620. Conforme já registrado antes, o **Parquet** entende desarrazoado responsabilizar os Membros do COREG que não relataram os autos em que foram identificadas as irregularidades em exame neste feito, decorrente da análise deficiente dos documentos constantes dos autos de regularização fundiária e que culminaram na emissão de CLOs pela SEAGRI e assinatura de contrato de concessão de uso pela Terracap.

621. Não é demais repisar que nos casos em exame o Relator dos 4 processos **expressamente** consignou em parecer que **realizou a análise documental**, opinando favoravelmente pela regularização da gleba pretendida, “por preenchimento de todos os requisitos legais”.

622. Diante disso, o Ministério Público de Contas, com espeque no princípio da razoabilidade, e por coerência com o entendimento manifestado acima, considera **procedente** a razão de justificativa dos Membro do COREG, Sr. Marcos de Lara Maia, face às irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

Orlando Motta de Jesus - Membro do COREG (Revel)

623. Cientificado (Peça 185), logrou êxito (Decisão nº 3.618/2018, Peça 248) na solicitação de dilação de prazo, contudo permaneceu silente.

Análise

624. Membro do Conselho de Regularização de Áreas Públicas Rurais – COREG, foi chamado em audiência por ter aprovado regularizações, em desrespeito à Lei nº 12.024/2009, em específico, sem que fosse atendido o lapso temporal exigido e para empresa que desenvolve atividade alheia à agropecuária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

625. Regularmente cientificado, mantendo-se silente, o interessado pode ser considerado revel, nos termos do art. 13, §3º, da Lei Complementar nº 1/1994. A respeito, este Representante do Ministério Público de Contas, há muito, manifesta entendimento de que a revelia não implica automaticamente a aplicação de sanção, consoante o Parecer nº 176/2016-DA (7499E175-e).

626. Nesse caso prevalece o princípio da verdade material, segundo o qual o órgão julgador deve buscar todos os meios de provas disponíveis e necessários a fim de motivar a decisão proferida.

627. Coerente com o posicionamento externado nos casos semelhantes analisados antes, não parece razoável a responsabilização dos membros daquele colegiado que não atuaram como relatores nos processos de regularização, que motivaram o chamamento em audiência.

628. Com espreque no princípio da razoabilidade, e nos termos do art. 127 do Regimento Interno desta Corte de Contas, as justificativas apresentadas pelos demais Membros do COREG aproveita, objetivamente, ao responsável revel. Dessa forma, este **Parquet** considera que o Tribunal possa **isentar** o Sr. Orlando Motta de Jesus de responsabilidade nas irregularidades que lhe foram atribuídas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

DIRIGENTES DA TERRACAP, MEMBROS DA DIRETORIA COLEGIADA.

629. Conforme o fluxo de instrução processual de regularização de ocupação de terras públicas rurais do DF, após a emissão do Certificado de Legítimo Ocupante pela SEAGRI, os autos são remetidos à TERRACAP para as providências de sua competência.

Maruska Lima de Sousa Holanda – Presidente da TERRACAP (apresentou sua razão de justificativa em 16/10/2018, Peça 274)

630. Concursada da NOVACAP, a justificante ressalta que exerceu o cargo de Presidente durante 5 meses, entre julho de 2014 e janeiro de 2015. Alega ter desempenhado as atribuições inerentes ao cargo de acordo com as competências previstas no Estatuto Social e com as Normas Internas da Companhia.

631. A justificante afirma que os atos praticados se deram em conformidade com seus pares, tendo em vista que os processos são preparados pela Diretoria interessada e apresentados em reunião da Diretoria Colegiada, ocasião em que são analisados e justificados, e, se aprovados, são assinados por todos, consoante o 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

632. Alega que nada mais fez do que acompanhar as Decisões tomadas pela Diretoria Colegiada, sendo o Diretor da DIRUR, Moisés José Marques, conhecedor maior das nuances e particularidades da matéria. Por esse motivo, adota a totalidade dos argumentos e justificativas do responsável justificante.

Análise

633. A justificante foi chamada em audiência por ter **autorizado a celebração** (como Membro da Diretoria Colegiada) e **assinado** (como Presidente) os contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

634. A então Presidente abdicou de apresentar justificativas em seu favor, e adotou as razões de justificativa do Diretor da Diretoria Extraordinária de Regularização de Imóveis Rurais da TERRACAP e Relator, pelo COREG, dos 4 processos em discussão, Sr. Moisés Marques.

635. De início, em nada lhe socorre a afirmação de que *“todos os atos foram praticados em conformidade com seus pares, tendo em vista que os processos são preparados pela Diretoria interessada”*, no intuito de transparecer ideia de indução ou atração.

636. Prevalece a responsabilidade de supervisão (fiscalização hierárquica) aos atos de seus subordinados no período em que exerceu suas funções, ainda que curto.

637. A exigência de assinatura conjunta do Presidente e dos Diretores da empresa pública é conhecida, e decorre da importância do ato para a empresa. Ao chamar à responsabilidade o Diretor da área interessada, resguarda a figura do Presidente e delimita as responsabilidades.

638. Exigir a conferência de vários signatários a um ato/contrato é método de controle amplamente utilizado, tanto no setor público quanto no privado. Em geral, a depender da importância do ato ou decisão, maior é número de responsáveis que são chamados a participar.

639. Além disso, cediço que, manifestado o desacordo com a matéria discutida na reunião da Diretoria Colegiada, o Presidente (ou outro membro) pode ressaltar o ato, pedir vista para exame, ou mesmo se opor assinar, caso discorde do seu teor. Contudo, inegável que quem, de fato, autoriza os atos administrativos é quem os assina.

640. Destarte, a responsabilidade de supervisão (fiscalização hierárquica) afasta a possibilidade de a justificante alegar que *“nada mais fez do que acompanhar as Decisões tomadas pela Diretoria Colegiada”*. Impõem-lhe, na verdade, a obrigação de verificar.

641. Trata-se da celebração de contratos de concessão de uso que geram obrigações para em empresa. Acompanhar as Decisões tomadas pela Diretoria Colegiada, no caso do Diretor da DIRUR, Moisés José Marques, conhecedor maior das nuances e particularidades da matéria impõe solidariedade na **aprovação** e na **assinatura** dos contratos de concessão de uso a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

642. A assinatura do administrador público em contratos, convênios, empenhos, ordens bancárias, cheques e demais instrumentos de administração não é meramente decorativa, tem por função garantir a responsabilidade do assinante. (TCU, Acórdão 343/2007 – Plenário).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

643. Da mesma forma, não merece prosperar a alegação de que não cabia à TERRACA o exame da documentação. Conforme o Relatório Final do GT instituído pela Portaria nº 32/2015: "*Convém, antecipadamente, fazer mencionar que, embora a TERRACAP tenha se posicionado no sentido de afirmar que a responsabilidade pela análise da documentação do ocupante de terra estaria a cargo da SEAGRI-DF, cumpre-nos asseverar que tal fato não elide a responsabilidade daquela empresa por eventuais vícios existentes no conteúdo destes documentos...*".

644. Melhor sorte não obteve a justificante, ao abdicar da oportunidade de apresentar suas razões de justificativa para adotar a inteireza dos argumentos do Diretor da DIRUR, Moisés José Marques, "*conhecedor maior das nuances e particularidades da matéria*".

645. Consoante o exame naquelas razões de justificativa, este Representante do Ministério Público entendeu pela sua **improcedência**, em razão da **omissão na conferência da documentação** apresentada pelas empresas requerentes, e **negligência na instrução** dos processos de regularização em exame.

646. O fato é que foram aprovados e assinados 4 (quatro) contratos de concessão de uso eivados de vícios, com a aquiescência da justificante que afirmou ter, apenas, acompanhado as decisões de seus pares da Diretoria Colegiada, tendo como esteio o conhecimento maior das nuances e particularidades da matéria do Diretor da DIRUR e relator dos 4 processos no COREG.

647. Diante do exposto, o **Parquet** tem por **improcedentes** as razões de justificativas apresentadas, uma vez que não tiveram o condão de afastar as irregularidades apresentadas e nem a responsabilidade de supervisão (fiscalização hierárquica), conforme já esposado alhures.

648. Excepcionalmente, contudo, o **Parquet** entende que pode a Corte deixar de aplicar multa à justificante, em razão de ter **autorizado a celebração** (como Membro da Diretoria Colegiada) e **assinado** (como Presidente) os contratos de concessão de uso, que permitiu a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais, em razão da relatoria dos citados processos ter sido feita pelo Diretor da DIRUR, conselheiro relator dos feitos no COREG, e diante da manifestação do Advogado-Geral da Advocacia e Consultoria Jurídica ACJUR/PRESI/TERRACAP, examinada a seguir, que emitiu parecer atestando a comprovação, por empresa constituída em 2014, do lapso temporal exigido na Lei 12.024/09.

Marco Aurélio Soares Salgado - Advogado-Geral da Advocacia e Consultoria Jurídica – ACJUR/TERRACAP (Revel)

649. Cientificado (Peça 165), solicitou dilação de prazo (Peça 243), tendo sido concedida por meio da Decisão nº 3.612/2018 (Peça 248).

Análise

650. O Advogado-Geral da TERRACAP foi chamado em audiência por ter emitido (4)⁸⁵ pareceres nos processos em exame, **atestando a comprovação**, por empresa constituída

⁸⁵ Parecer nº 1245/2014, p. 139/147, Peça 5; Parecer nº 1244/2014, p. 173/183, Peça 6; Parecer nº 1273/2014, p. 152/158, Peça 7; e Parecer nº 1246/2014, p. 284/293, Peça 8.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

em 2014, **do lapso temporal exigido na Lei 12.024/09**, tendo contribuído para a regularização indevida de terras rurais.

651. O responsável também foi **signatário** dos contratos de concessão de uso, permitindo a regularização de terras rurais públicas a empresas que não preenchiam os requisitos legais.

652. Constam do Manual de Rotina, aprovado pela Decisão DIRET 498/14 (fl. 4, peça 32), as competências dos diversos setores da TERRACAP no que se refere ao processo de regularização da ocupação de terras rurais são detalhadas no. 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.

653. Tomando como exemplo o processo que tem como interessada a empresa BSB Agropecuária Ltda., o responsável anotou (da mesma forma nas demais peças):

2. Consta nos autos que o(a) Interessado(a) juntou, além de documentos pessoais (fls. 42/48 e 69/71), Contrato de Concessão de Uso formalizado com a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e Instrumentos particulares de cessão de uso (fls. 02/19).

654. A respeito do tema jurídico a ser abordado, frisou que se tratava de verificar a possibilidade de regularização das ocupações em áreas públicas, com fundamento na legislação de regência:

20. O tema jurídico submetido à consulta cuida da possibilidade de a TERRACAP realizar a regularização das ocupações de áreas públicas rurais no Distrito Federal. A regularização das áreas rurais públicas tem como fundamento legal o art. 18, da Lei federal n.º 12.027/2009, a qual foi regulamentada pelo Decreto distrital n.º 34.931/2013. No âmbito desta Companhia a matéria foi regulada por meio da Resolução n.º 234/2014-CONAD.

21. Esta manifestação jurídica deve ficar adstrita e harmônica à Lei citada e à regulamentação promovida pelo Decreto distrital n.º 34.931/2013 e pela Resolução n.º 234/2014-CONAD¹, de maneira a evitar atuação caprichosa ou alterações repentinas, considerando, ainda, a título de

reforço, que o tema jurídico veiculado em referidos atos regulamentares² foi enfrentado na Nota Técnica n.º 01/2013-DIRUR/TERRACAP, sufragada pelo Despacho n.º 0692/2013-ACJUR, exarado pelo então Advogado-Geral em exercício, o Dr. Luís de Freitas Júnior, no qual consignou: "entendemos estar esgotada a matéria, por si, e nada temos a reparar".

655. Após colacionar excertos da legislação de regência, afirmou ter sido atendido o lapso temporal da ocupação, veja-se:

24. Do exame dos autos, verifica-se que o(a) Interessado(a) passou ocupar a área rural pública cuja regularização foi requerida, por si ou por sucessão, em data anterior a 27/08/2004, atendendo, pois, ao art. 18, *caput*, da Lei federal n.º 12.024/2009, e art. 2º, inciso I, do Decreto distrital n.º 34.931/2013 – vide documentação de fls. 02/19.

656. Na sequência conclui, no que interessa a este exame:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

III - CONCLUSÃO

33. À vista do exposto, esta Advocacia e Consultoria Jurídica, com base nos documentos carreados aos autos, não vislumbra óbice do ponto de vista jurídico-formal à conclusão do procedimento de regularização da ocupação rural pleiteada pelo(a) Interessado(a) denominada Chácara nº 84 CAUB 01 – Riacho Fundo/DF, salientando-se que o instrumento jurídico adequado ao trespasse do uso na hipótese em apreço é o contrato de concessão de uso oneroso, cuja minuta deve observar ao deliberado na Decisão n.º 508/2014-DIRET, nos autos do Processo Administrativo n.º 111.000.134/2014.

657. Regularmente cientificado, o responsável se manteve silente. Dessa forma, nos termos do art. 13, §3º, da Lei Complementar nº 1/1994, pode ser considerado revel. A respeito, este Representante do Ministério Público de Contas, há muito, manifesta entendimento de que a revelia não implica automaticamente a aplicação de sanção, consoante o Parecer nº 176/2016-DA (7499E175-e).

658. Nesse caso, todavia, é evidente que a atuação do responsável nos autos contribuiu e culminou na ocorrência das irregularidades que lhe foram imputadas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

659. Ao emitir os pareceres, atestou o cumprimento dos requisitos legais, em específico o lapso temporal da ocupação, exigido na Lei 12.024/09, por empresa constituída em 2014, levando à aprovação da regularização, e figurando, inclusive, como signatário dos contratos de concessão de uso. Agindo dessa forma, contribuiu diretamente para a regularização indevida de terras rurais.

660. Em razão de todo exposto, o **Parquet** pugna por que seja aplicada a penalidade prevista no art. 57, II, da LC 1/94 **ao servidor revel Marco Aurélio Soares Salgado**, pela **grave infração** ao art. 18 da Lei 12.024/09 e às disposições do Decreto Distrital 34.931/13 caracterizadas nos autos.

Celbe Berger Schultz – Membro da Diretoria Colegiada da TERRACAP

661. Cientificado (Peça 214), solicitou prorrogação de prazo (Peça 241). Apesar de ter sido concedida a dilação de prazo pleiteada pela Decisão nº 3.612/2018 (Peça 248), manteve-se inerte, e não apresentou suas alegações.

Análise

662. O responsável, Membro da Diretoria Colegiada, foi chamado em audiência 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.

663. Destarte ter sido regularmente cientificado, não apresentou suas razões de justificativas, motivo pelo qual pode ser considerado **revel**, nos termos do art. 13, §3º, da LC 1/1994.

664. Em relação à sua participação na instrução aos feitos em exame, verifica-se dos autos que o interessado participou das reuniões de Diretoria Colegiada que aprovaram a celebração dos contratos de concessão de uso oneroso de imóvel rural, como **substituto** da DIRUR.

665. Notadamente, sua manifestação no Colegiado tomou por base as apreciações dos setores competentes da SEAGRI, do COREG, e da própria empresa (incluídos da DIRUR),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

afiançando a regularidade do lapso temporal, e que os processos se encontravam aptos a serem aprovados.

666. Não se logrou êxito em localizar nos autos, outros atos com poder decisório que lhe possa ser atribuído, a não ser despachos de encaminhamento aos demais setores da TERRACAP. Também, ressalte-se, não assinou os contratos de cessão de uso.

667. Com espreque no princípio da razoabilidade, e nas condições de participação do interessado nos casos em exame, esposadas acima, este **Parquet** considera que o Tribunal possa **isentar** o Sr. Celbe Berger Schultz de responsabilidade nas irregularidades que lhe foram atribuídas na Matriz de Responsabilização (Peça 51).

CONCLUSÃO

668. Com base nas análises acima, o **Parquet diverge parcialmente** do Corpo Instrutivo, no que se refere ao item III, b (Tabela 4), em relação à justificante Sra. **Maruska Lima de Sousa Holanda**, em razão da **improcedência** das suas razões de justificativa, passando a figurar no item III, “c” (Tabela 5).

669. Adicionalmente, **acresce** para que a Corte de Contas, com fulcro no art. 1º, V, “d”, da Lei Complementar nº 1/1994⁸⁶, **autorize a realização de auditoria de conformidade** para averiguar se regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU atenderam às condicionalidades legais à época, contidas na legislação de regência, em especial o art. 18 da Lei 12.024/2009, o art. 346 da LODF e o Decreto Distrital 34.931/2013, conforme discussão inserta nos §§ 168 a 178 deste Parecer.

É o Parecer.

Brasília, 7 de outubro de 2021.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador em substituição

⁸⁶ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

(...)

V – realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta:

(...)

d) das **concessões**, cessões, doações, permissões e **contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito**, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações;