

Número interno do documento:

AC-1245-17/16-P

Número do Acórdão:

1245

Ano do Acórdão:

2016

Colegiado:

Plenário

Processo:

030.236/2015-0

Tipo do processo:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)

Interessado:

3. Interessado: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

Relator:

AUGUSTO SHERMAN

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade técnica:

Secex/PA.

Representante Legal:

não há.

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional para realização de auditoria nos procedimentos adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal na condução dos processos de regularização fundiária de glebas de terras rurais de propriedade da União na região conhecida como complexo Divino Pai Eterno, Gleba Misteriosa, no Município de São Félix do Xingu/PA. Análise da diligência.

Sumário:

Solicitação do Congresso Nacional. Requerimento de realização de fiscalização e suspensão de atos administrativos referentes a processos de regularização fundiária. Diligências. Verificação da regularidade dos atos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito dos processos. Comunicação. Atendimento da solicitação.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, por meio da qual encaminha Proposta de Fiscalização e Controle 51/2015, da autoria do deputado Irajá Abreu,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, considerada a presença dos requisitos estabelecidos no art. 232 do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução/TCU 215/2008;

9.2. comunicar à Presidência da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural que não foi constatada irregularidade, ilegalidade ou abuso nos atos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no âmbito dos processos 56426.001965/2012-15, 56426.000019/2012-51, 56426.001964/2012-71, 56426.000028/2012-42, 56462.000011/2012-95 e 56462.000010/2012-41, que tratam de regularização fundiária de áreas do Complexo Divino Pai Eterno, no Município de São Felix do Xingu, no Estado do Pará;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam à Presidência da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; e

9.4. considerar a Solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e art. 17 da Resolução/TCU 215/2008.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

Relatório:

Adoto, como relatório, a instrução transcrita a seguir, elaborada no âmbito da Secex/PA (peça 14), aprovada pelo dirigente daquela unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), encaminhada por meio do ofício 844/2015 de seu presidente, o Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Irajá Abreu, com a Proposta de Fiscalização e Controle 51/2015.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Conforme art. 232 do Regimento Interno do TCU e art. 4º da [Resolução- TCU 215/2008](#), são legitimados a solicitar fiscalização ou informação a esta corte, em nome do Congresso Nacional, os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada.

3. Constata-se do ofício 844/2015-CAPADR (peça 1) que o solicitante é presidente de comissão da Câmara dos Deputados e que a proposta de fiscalização foi por esta aprovada, atendendo assim aos requisitos normativos de legitimidade e recomendando que a presente solicitação seja conhecida e examinada por este Tribunal.

HISTÓRICO

4. Após despacho do gabinete do Presidente do TCU encaminhando os autos à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) e desta enviando o processo à Secex/PA (peças 3 e 4), a unidade técnica deu ciência ao Relator em obediência ao art. 9º, inciso I, da [Resolução-TCU 215/2008](#).

5. Em seguida, o titular da unidade determinou diligência à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) com o objetivo de obter acesso às peças dos processos ‘que tratam de pedidos de regularização fundiária de seis glebas de terras rurais de propriedade da União na região conhecida como complexo Divino Pai Eterno, Gleba Misteriosa, no Município de São Félix do Xingu, estado do Pará’ (peças 6 e 7).

6. Em resposta, a Serfal apresentou dois ofícios, um com esclarecimentos acerca dos fatos tratados naqueles processos e outro com cópia integral digitalizada dos seis autos processuais (peças 8 e 10-13).

EXAME TÉCNICO

Da resposta apresentada pela Serfal

7. Por meio do Ofício 10/2016-Serfal/MDA (peça 8), o substituto do Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal esclarece que os autos solicitados integram um conjunto de nove processos tratando de requisição de regularização fundiária em terras da União. Elenca esses processos conforme Tabela 1, obtida a partir dos dados encaminhados.

Tabela 1. Processos administrativos de regularização do Complexo Divino Pai Eterno

INTERESSADO	NÚMERO DO PROCESSO	TIPO	LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO DE SCN
Instituto Nacional de Colonização Reforma Agrária - Incra	54600.001145/2005-19	Principal	Peça 11, p. 1-155
Belcina Coelho dos Santos e Abrahão Aires dos Santos	56426.000012/2012-30	Apenso	Peça 11, p. 312-484
Ivan Queiroz de Almeida e Rosimary Coelho de Almeida	56426.000002/2012-02	Apenso	Peça 12, p. 1-119
Valterlei Leite Guedes Filho	56426.001965/2012-15	Apenso	Peça 13, p.188-262
Pedro Henrique Guedes	56426.001964/2012-71	Apenso	Peça 13, p. 107-187
Karley de Jesus Oliveira	56426.000028/2012-42	Apenso	Peça 13, p. 1-106
Almir Leão do Amaral Filho	56426.000011/2012-95	Apenso	Peça 12, p. 120-234
Jorge Marinho de Souza	56426.000019/2012-51	Apenso	Peça 12, p. 235-349

Bruno Perez de Lima	56426.000010/2012-41	Apenso	Peça 11, p. 156-311
---------------------	----------------------	--------	---------------------

7.1. Alega o gestor substituto que os atos administrativos atinentes aos processos foram praticados pelo MDA em estrita observância ao estabelecido na Constituição Federal e na Lei 11.952/2009, instituidora do Programa Terra Legal.

7.2. O imóvel protestado corresponde a uma única área rural, que foi 'fracionada e supostamente ocupada por pessoas diversas com o fito de possibilitar a titulação de todo o imóvel rural, que perfaz um total de 9.817,8648 hectares'. Ressalta o gestor da Serfal que, segundo a Lei do Programa Terra Legal, apenas imóveis com área inferior a 15 Módulos Fiscais, ou 1.500 hectares, são passíveis de regularização.

7.3. A conclusão pelo indeferimento de regularização das posses se fundamentou em inexistência de comprovação de ocupação e exploração direta pelos requerentes, bem como inobservância de requisito de ocupação mansa e pacífica, citando o gestor da Serfal a ocorrência, inclusive, de mortes em disputas por aquela terra.

7.4. Finaliza sua argumentação afirmando que o imóvel pertence comprovadamente ao patrimônio da União, com matrícula no Cartório do Único Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de São Félix do Xingu, razão pela qual não está sujeito a usucapião ou legitimação administrativa da posse.

7.5. Das cópias requisitadas por diligência (peças 11-13) constam também Estudo de Capacidade de Geração de Renda realizado pelo Incra, de autoria do Perito Federal Agrário André Luiz Banhos de Souza (peça 11, p. 1-61), e decisão interlocutória de juiz estadual no âmbito do processo judicial 0002002-74.2009.8.14.0045 (peça 11, p. 62-98).

Da exposição da situação problema

8. A comissão da Câmara dos Deputados questiona os procedimentos adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário na condução daqueles processos de regularização fundiária, solicitando ao TCU fiscalização e suspensão dos atos administrativos praticados pelo ministério e pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária (Serafal).

9. Para atendimento ao solicitado, e considerando que este Tribunal detém competência para sustar atos conforme previsão no inciso X do art. 71 da Carta Magna, é necessário identificar nos autos dos processos de regularização fundiária evidência de irregularidade na atuação dos gestores e servidores do Programa Terra Legal.

10. O cerne da questão da regularidade das ocupações reside no atendimento, por parte dos requerentes arrolados naqueles processos, aos requisitos do Programa Terra Legal. Entende-se conveniente, portanto, a transcrição do artigo 5º e seus incisos da Lei 11.952/2009 (grifei):

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004; e

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

11. A sustação dos atos praticados no âmbito dos processos em comento requer evidência de que o indeferimento do pleito dos requerentes ocorreu em desconformidade com as normas legais e constitucionais, a exemplo de decisões sem fundamento legal ou mal fundamentadas, desrespeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa ou prática de atos não previstos em lei.

12. O exame requer completa investigação dos autos dos processos administrativos citados pelo ilustre deputado (peças 11-13) com o objetivo de identificar se os atos praticados pelos gestores do Terra Legal estão de acordo com a legitimidade, com a legalidade e com os princípios administrativos.

13. Todos os processos têm características em comum, inclusive quanto ao rito processual seguido, à exceção do processo de interesse do Sr. Bruno Peres de Lima.

14. Em relação ao processo 56426.000010/2012-41, de interesse de Bruno Peres de Lima, verifica-se perante o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) o registro de dois imóveis de interesse do requerente, como detentor ou como usuário temporário: um imóvel com posse cancelada e o outro com a persistência do registro (peça 11, 181).

15. Essa situação, por si só, justifica, *a priori*, o indeferimento do pleito do Sr. Bruno Peres de Lima, uma vez que o inciso II do art. 5º da Lei 11.952/2009 veda a regularização de terras da União em favor de proprietário de imóvel rural.

16. A semelhança entre o rito processual adotado nesses processos pode ser verificada nos dados sintetizados na Tabela 2, que relaciona a localização, em cada processo, dos principais atos administrativos praticados.

Fracionamento da área

17. Fortalece a constatação de irregularidade das ocupações do Complexo Divino Pai Eterno o fato de o processo judicial apresentado juntamente com os recursos impetrados pelos recorrentes (processo 0002002-74.2009.814.0045, da Secretaria

da Vara Agrária Cível de Redenção, do Tribunal de Justiça do Pará) versar sobre ação de interdito proibitório ajuizada por José Iris de Souza Nunes em face de José Alves Bezerra e outros. Nessa ação, José Iris de Souza Nunes alega ser senhor e possuidor de uma área de 9.786,40 hectares, denominada Fazenda Pai Eterno, localizada na gleba Buritirama, no Município de São Felix do Xingu/PA (peça 11, p. 62-98).

18. Há evidências, portanto, de tentativa de fracionamento de área, isto é, tentativa de regularizar separadamente glebas distintas que na verdade compõem a área de real interesse, utilizando para isso o artifício de dividi-la em porções menores para adequá-la ao limite estabelecido na Lei 11.952/2009, que é de 1.500 hectares. As 'subáreas' são, portanto, fictícias e correspondem a uma só propriedade, a qual, *in casu*, possui extensão territorial superior a 9 mil hectares.

Tabela 2: Localização dos principais atos do MDA (peça e página desta SCN)

Requerente Ato Administrativo	Bruno Perez de Lima	Belcina Coelho dos Santos	Ivan Queiroz de Almeida	Almir Leão do Amaral Filho	Jorge Marinho de Souza	Karley de Jesus Oliveira	Pedro Henrique Guedes	Valterlei Leite Guedes Filho
<i>Laudo de vistoria</i>	11, 185-191	11, 348-354	12, 27-30	12, 136-139	12, 251-254	13, 12-15	13, 119-123	13, 201-204
<i>Declaração de realização de vistoria</i>	11, 193	11, 356	12, 31	12, 140	12, 256	13, 16	-	-
<i>Notificação de pendência documental</i>	11, 195	11, 358	12, 32	12, 141	12, 258	13, 17	-	-
<i>Recurso administrativo</i>	11, 204-215	11, 365-377	12, 38-45	12, 146-151	12, 264-271	13, 23-29	13, 130-135	13, 211-214
<i>Parecer da AGU</i>	11, 246-258	11, 421-433	12, 73-85	12, 185-197	12, 301-313	13, 58-70	13, 138-150	13, 217-229
<i>Decisão acerca do recurso</i>	11, 265	11, 441	12, 91	12, 204	12, 319	13, 76	13, 157	13, 232
<i>Pedido de reconsideração</i>	11, 278-288	11, 450-460	12, 98-103	12, 211-216	12, 327-331	13, 84-89	13, 164-170	13, 239-244
<i>Novo parecer da AGU</i>	11, 292-296	11, 464-468	12, 105-109	12, 219-223	12, 334-337	13, 91-94	13, 172-176	13, 246-250

19. A este Tribunal não cabe imiscuir-se na atividade fim do Incra, sob pena de usurpação de competência daquela autarquia. O controle externo exercido pelo Tribunal abrange os aspectos de legalidade e legitimidade dos atos praticados, conforme se depreende das atribuições constitucionais insculpidas no art. 71 da Carta Magna.

20. Significa dizer que não compete ao Tribunal de Contas da União investigar, em sentido estrito, a regularidade da ocupação para fins de emissão de laudos de vistoria das áreas, uma vez que essa competência a lei atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

21. O que deve o TCU é verificar a regularidade dos atos processuais praticados pelo MDA, confrontando-os aos critérios legais e normativos a que estão submetidos.

22. Constam de todos os relatórios de vistoria os devidos fundamentos. Seis das oito vistorias realizadas foram sucedidas de declaração de realização de vistoria, assinada por representante dos requerentes, e de notificação para complementação de informações por aqueles. Entretanto, não se acham nos autos nem a resposta a essa notificação, nem tampouco manifestação a respeito dela nos recursos impetrados, o que permite inferir que a notificação não foi atendida.

23. A notificação visava à comprovação, a cargo de cada requerente, da transmissão de direito de posse, bem como da existência de produção na propriedade rural que podia ser feita por meio de apresentação de ficha de controle de rebanho ou contrato de arrendamento, comprovando assim o cumprimento ao inciso IV do art. 5º da Lei do Terra Legal. Apresentados

esses documentos, parte da fundamentação para indeferimento usada pelo MDA restaria prejudicada, quais sejam: a ausência de ocupação direta e a inexistência de exploração direta.

24. Alegaram os técnicos do Incra que a ocupação não ocorreu de forma direta. Segundo os técnicos, vários são os fatores que comprovam a afronta ao inciso IV do art. 5º da Lei 11.952/2009: a indefinição dos limites das propriedades evidenciada pela ausência de cercas ou elementos de separação de propriedades comumente utilizados, o fato de o gado ser criado sem individualização de pastagem, a constatação de uso comum de todas as benfeitorias e, por fim, a não apresentação de documentos comprovando a alegada situação de arrendamento de pastagem.

25. Some-se a tudo isso a informação no processo judicial de que o Sr. José Iris de Souza Nunes pleiteia a posse de uma área de mais de 9 mil hectares.

26. Todos esses fatores, considerados de forma contextualizada, configuram a tentativa de fracionamento de terra com vistas a regularizar, individualmente, frações de uma mesma área, cada qual com superfície inferior a 1.500 hectares a fim de se adequar ao limite estabelecido pela Lei do Terra Legal como passível de regularização.

Posse mansa e pacífica

27. Conforme Informativo 43/2013 de peça 13 (p. 116-118), é relatada a dúvida quanto à posse da área abrangida pelo Complexo Divino Pai Eterno. Existem informações conflitantes e a área é objeto de demanda do Movimento dos Sem Terra (MST). Ademais, há diversos fatos que indicam realidade de conflito agrário na área, inclusive com grupos armados (peça 13, p. 116, item 6), demonstrando a gravidade da situação.

28. No próprio processo judicial acostado aos autos existe constatação de conflitos agrários e ocupação da área por terceiros, fatos reconhecidos pela parte que ingressou com a ação (peça 11, p. 64).

29. O inciso IV do art. 5º da Lei 11.952/2009 declara de maneira explícita a necessidade, para a regularização da propriedade, de ocupação mansa e pacífica. Para que a área seja regularizada, não pode, portanto, haver contestação da posse. Constata-se não ser esse o caso do Complexo Divino Pai Eterno, em que há ocupação por terceiros e conflitos relatados tanto nos processos administrativos quanto no processo judicial.

30. Como o atendimento aos cinco requisitos do art. 5º da Lei 11.952/2009 é cumulativo, o descumprimento de somente um deles é bastante para obrigar o MDA a indeferir o pleito de regularização. No caso sob exame neste processo, a ausência de ocupação mansa e pacífica justifica, por si só, o indeferimento à demanda dos requerentes.

Considerações finais

31. Observa-se nos autos o cumprimento, em todos os processos, dos artigos 19 e 20 da Portaria MDA 23/2010, que determinam a realização de vistoria prévia em áreas superiores a quatro Módulos Fiscais. A Tabela 2 identifica a localização nos autos dos oito laudos de vistoria acostados. Também restam cumpridos os artigos 24 e 26, bem como seus incisos e parágrafos, que tratam da decisão de mérito do recurso administrativo.

32. A ausência, nos mencionados processos, de comprovação de notificação do requerente quanto ao indeferimento de seu pleito não configurou prejuízo ao exercício da ampla defesa. Conforme art. 26, § 5º, da Lei 9.784/1999, o comparecimento espontâneo aos autos supre a falta de notificação, fato observado nos processos sob análise. Esse entendimento é esposado pelo Tribunal de Contas da União nos processos de sua competência ([Acórdãos 4.193/2011-1ª Câmara](#), [2.041/2008-2ª Câmara](#) e [1.514/2008-1ª Câmara](#)) e pelo Supremo Tribunal Federal, nos processos judiciais (HC 96465/MG, Primeira Turma, relator Min. Dias Toffoli, DJ de 6/5/2011, e Ag. Reg. no AI 788321/DF, relatora Min. Carmen Lúcia, DJ de 24/9/2010).

33. Relativamente aos atos processuais anteriores ao indeferimento do pleito, não se verifica, nos autos, a ocorrência de irregularidade. Todas as decisões encontram-se devidamente fundamentadas, desde os relatórios de vistoria até os despachos de indeferimento proferidos pela autoridade competente.

34. Em todas as oportunidades de recurso aproveitadas pelos interessados – ressalte-se, por meio de representação do mesmo escritório de advocacia – houve arazoado da Advocacia-Geral da União e despacho de negativa de provimento do Ministro do Desenvolvimento Agrário, autoridade competente para tal nos termos das normas atinentes, bem como publicação e ciência dos requerentes da decisão adotada pelo MDA.

35. Não se vislumbra, portanto, ilegalidade ou abuso por parte do MDA naqueles processos. Ademais, em suas defesas os requerentes não apresentaram provas nem questionaram as informações registradas pelo Incra quando da realização de vistoria das propriedades. Apenas cingiram-se ao pedido de suspensão dos processos administrativos até o julgamento de processo judicial atinente à área que buscavam regularizar, como bem argumenta a AGU em seus pareceres.

36. Verificam-se procedentes as alegações do Secretário substituto de Regularização Fundiária na Amazônia Legal de que há indícios suficientes de fracionamento da área, bem como de que inexistente ilegalidade nos atos administrativos praticados pelo MDA.

37. Não se identifica motivo justo para a suspensão dos atos administrativos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que não restou comprovada a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade praticada por aquele órgão no âmbito dos processos de regularização fundiária de número 56426.001965/2012-15, 56426.000019/2012-51, 56426.001964/2012-71, 56426.000028/2012-42, 56462.000011/2012-95 e 56462.000010/2012-41.

38. A análise efetuada por esta unidade técnica não se limitou aos processos indicados pela Comissão da Câmara dos Deputados, mas abrangeu todos os oito processos de regularização de lotes integrantes do Complexo Divino Pai Eterno, no Município de São Felix do Xingu, no estado do Pará.

39. Não obstante a proposta enviada pela Comissão da Câmara dos Deputados solicitar realização de auditoria nos processos supracitados, entende-se que a documentação acostada aos autos é bastante para sanear as dúvidas suscitadas por aquela comissão. Deste modo, mostra-se desnecessária a realização de auditoria, modalidade de fiscalização utilizada por este Tribunal para examinar casos de maior complexidade e que demandem verificação *in loco* de questões não suficientemente esclarecidas pela mera análise documental.

CONCLUSÃO

40. A presente solicitação do Congresso Nacional é oriunda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), mediante ofício 844/2015 de autoria de seu presidente, o Excelentíssimo Deputado Federal Irajá Abreu. O solicitante é autoridade legitimada pelo art. 232 do Regimento Interno do TCU e pelo art. 4º da [Resolução-TCU 215/2008](#), o que recomenda seu conhecimento e apreciação.

41. Após os atos processuais de praxe, demandados pela [Resolução-TCU 215/2008](#), obtiveram-se por meio de diligência à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) esclarecimentos a respeito dos processos questionados pelo solicitante, bem como cópia integral dos próprios processos.

42. Considerando que a análise desta unidade técnica reconheceu a existência de evidências de fracionamento de área com vistas à regularização de terras por meio do Programa Terra Legal, comprovou a ausência de posse mansa e pacífica por parte dos requerentes nos processos de regularização fundiária analisados e não identificou irregularidade, ilegalidade ou abuso nos atos processuais praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ou pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conclui-se pela lisura e manutenção de todos os atos administrativos havidos nos processos de regularização, não se vislumbrando causa justa para a suspensão dos referidos atos como pretende a solicitação do Congresso Nacional encaminhada a este TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **conhecer** da presente Solicitação do Congresso Nacional, considerada a presença dos requisitos estabelecidos no art. 232 do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da [Resolução-TCU 215/2008](#);

b) **comunicar** à Presidência da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural que não foi constatada irregularidade, ilegalidade ou abuso nos atos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no âmbito dos processos 56426.001965/2012-15, 56426.000019/2012-51, 56426.001964/2012-71, 56426.000028/2012-42, 56462.000011/2012-95 e 56462.000010/2012-41, que tratam de regularização fundiária de áreas do Complexo Divino Pai Eterno, no Município de São Felix do Xingu, no estado do Pará, encaminhando-lhe cópia do acórdão que vier a ser adotado, acompanhado dos respectivos relatório e voto;

c) **considerar** a Solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e art. 17 da [Resolução-TCU 215/2008](#).”

É o relatório.

Voto:

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, por meio da qual encaminha Proposta de Fiscalização e Controle 51/2015, da autoria do Deputado Irajá Abreu.

2. A referida Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) requer a fiscalização visando à suspensão dos atos administrativos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) referentes aos processos 56426.001965/2012-15, 56426.000019/2012-51, 56426.001964/2012-71, 56426.000028/2012-42, 56462.000011/2012-95 e 56462.000010/2012-41 no âmbito do Programa Terra Legal. Estes processos tratam de pedidos de regularização fundiária de seis glebas de terras rurais de propriedade da União na região conhecida como complexo Divino Pai Eterno, Gleba Misteriosa, no Município de São Félix do Xingu, Estado do Pará. Tal requerimento fundamenta-se na suposta ilegalidade dos atos da Serfal indeferindo a regularização fundiária das referidas glebas.

3. A presente Solicitação do Congresso Nacional deve ser conhecida por este Tribunal, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie processual.

4. De início, cabe ressaltar que não foram informadas quais seriam, especificamente, as ilegalidades que incidiriam sobre os atos do MDA praticados nos processos relacionados. Os fatos descritos pelo solicitante buscam demonstrar que os requerentes reuniriam as condições para obter a titulação das áreas pleiteadas. Outro fator mencionado na solicitação é que uma recente operação do Departamento de Polícia Federal no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) teria demonstrado que, especialmente na região de São Felix do Xingu/PA, os procedimentos e processos estão em desacordo com as normas legais.

5. Com vistas à obtenção de informações necessárias à avaliação dos atos questionados, foi promovida diligência à Serfal objetivando o acesso às peças dos mencionados processos. Em resposta, aquela secretaria extraordinária informou que os autos solicitados integram um conjunto de nove processos, sendo que oito deles tratam de requisição de regularização fundiária em terras da União na área pleiteada, ao mesmo tempo em que encaminhou ao Tribunal cópia desses processos.

6. As informações prestadas pela Serfal dão conta, ainda, que o imóvel sob reivindicação corresponde a uma única área rural, que foi fracionada e supostamente ocupada por pessoas diversas com o fito de possibilitar a titulação de todo o imóvel rural, que perfaz um total de 9.817,8648 hectares, sem a necessidade de eventual renúncia à parcela excedente a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares, conforme possibilita o art. 14 da Lei 11.952/2009.

7. Informa a Serfal que, após a realização da vistoria prevista no art. 19 da Portaria MDA 23/2010, concluiu-se pelo indeferimento dos requerimentos de regularização fundiária das áreas em questão, sob os seguintes fundamentos:

a) falta de prática de cultura efetiva por parte do interessado (inciso III do art. 5º da Lei 11.952/2009);

b) falta de comprovação do exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004 (inciso IV do art. 52 da Lei 11.952/2009); e

c) dimensão do imóvel superior à legalmente prevista (§ 1º do art. 6º da Lei 11.952/2009).

8. A análise realizada no âmbito da Secex/PA, envolvendo as informações prestadas pela Serfal e as cópias dos processos de regularização fundiária encaminhadas, aponta os seguintes fatos:

a) quanto ao processo 56426.000010/2012-41, de interesse de Bruno Peres de Lima, verifica-se perante o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) o registro de dois imóveis de interesse do requerente, como detentor ou como usuário temporário, sendo um imóvel com posse cancelada e o outro com a persistência do registro, situação essa que impede o pleito do requerente, uma vez que o art. 5º, inciso II, da Lei 11.952/2009 veda a regularização de terras da União em favor de proprietário de imóvel rural;

b) evidências de tentativa de fracionamento de área com extensão territorial superior a 9 mil hectares por meio do artifício de dividi-la em porções menores para adequá-la ao limite estabelecido na Lei 11.952/2009, que é de 1.500 hectares;

c) os relatórios das vistorias realizadas por técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nas áreas em questão apontam a indefinição dos limites das propriedades, evidenciada pela ausência de cercas ou elementos de separação de propriedades comumente utilizados, o fato de o gado ser criado sem individualização de pastagem, a constatação de uso comum de todas as benfeitorias e a não apresentação de documentos comprovando a alegada situação de arrendamento de pastagem, elementos que demonstram que a ocupação não ocorreu de forma direta, o que afronta o art. 5º, inciso IV, da Lei 11.952/2009;

d) existência de processo judicial em que o Sr. José Iris de Souza Nunes pleiteia a posse de uma extensão de terras de mais de 9 mil hectares na mesma área;

e) os elementos constantes dos autos demonstram a inexistência de ocupação mansa e pacífica das glebas pleiteadas, ante a constatação de conflitos agrários na área, inclusive com participação de grupos armados, e ocupação da área por terceiros, conforme relatado tanto no processo administrativo quanto no processo judicial de interesse do Sr. José Iris de Souza Nunes.

9. Ante os fatos acima expostos, resta claro que a situação evidenciada nas áreas pleiteadas por meio dos processos administrativos relacionados na presente Solicitação impede a regularização fundiária pleiteada, por não restar atendido o art. 5º, incisos III e IV, da Lei 11.952/2009, *in verbis*:

“Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

(...)

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004;”

10. No presente caso, restou não comprovado o atendimento dos requisitos da prática de cultura efetiva, da ocupação e exploração direta e da ocupação mansa e pacífica das áreas requeridas, conforme demonstram as vistorias realizadas na área e os demais elementos constantes destes autos. Há também afronta às disposições dos arts. 6º, § 1º, e 14 da mesma lei, que estabelecem:

“Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

(...)

Art. 14. As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem os limites previstos no § 1º do art. 6º poderão ser objeto de titulação parcial, nos moldes desta Lei, de área de até 15 (quinze) módulos fiscais, observado o limite máximo de 1.500 ha (mil e quinhentos hectares).”

11. Tendo em vista que a área objeto do pleito de regularização tem extensão superior a 9.000 ha, a sua subdivisão em parcelas com áreas inferiores a 1500 ha mostra-se como um artifício para contornar as mencionadas disposições legais. Tal fato também se constitui como mais um fator impeditivo à regularização fundiária em questão.

12. Ainda em relação à questão da comprovação da prática da cultura efetiva e da exploração direta, os laudos de vistoria lavrados por peritos do Incra dão conta de que em seis das oito áreas vistoriadas - aquelas correspondentes aos processos relacionados na presente SCN -, foi informado pelo Sr. Bruno Perez de Lima (que representou nessas vistorias todos os seis interessados na regularização fundiária) que as referidas áreas estavam arrendadas para o Sr. Hélio Moreira, fazendeiro de Marabá/PA para a engorda de 3.000 cabeças de gado. Para comprovação dessa afirmação, os interessados foram notificados para que apresentassem o contrato de arrendamento de pastagens. Não houve o atendimento a essas notificações.

13. Quanto às vistorias das outras duas áreas, foi verificada a presença de gado que seria de propriedade dos respectivos requerentes. Para a devida comprovação, os supostos proprietários dos rebanhos foram notificados para que apresentassem cópia das fichas de controle do rebanho, cópia de notas fiscais de vacinas obrigatórias, cópia de Guias de Trânsito de Animais em nome do requerente, e cópia de registro de empregados. Também neste caso não ocorreu o atendimento a essas notificações.

14. Em todas as notificações emitidas pelo Incra após as vistorias constou também a exigência de apresentação do comprovante de transferência de direitos de posses (contrato de compra e venda ou similar), para efeito de comprovação da ocupação direta. Não houve apresentação, por parte dos interessados, de tais comprovantes.

15. Feitas essas considerações, acompanho o posicionamento da Secex/PA no sentido de que o indeferimento, por parte do MDA, dos pleitos de regularização fundiária objeto dos processos relacionados nestes autos teve o devido embasamento técnico e jurídico. Verifica-se, ainda, o cumprimento dos procedimentos previstos Portaria MDA 23/2010 - que dispõe sobre

os procedimentos para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas rurais no âmbito da Amazônia Legal -, tais como a realização de vistoria prévia nas áreas, por serem maiores que quatro Módulos Fiscais, notificação dos interessados acerca de pendências documentais, oportunidade de interposição dos recursos administrativos previstos, com as devidas análises por parte da Advocacia-Geral da União, despacho de negativa de provimento do Ministro do Desenvolvimento Agrário e publicação e ciência dos requerentes da decisão adotada pelo MDA.

16. Não se constatou, portanto, ilegalidades, irregularidades ou abusos nos atos do MDA que indeferiram os pleitos formulados nos processos objeto dos presentes autos. Há que ser ressaltado, ainda, que a análise empreendida por este Tribunal não se restringiu aos seis processos de regularização fundiária arrolados pela Comissão solicitante, mas se estendeu a todos os oito processos referentes à área do Complexo Divino Pai Eterno, em São Felix do Xingu/PA.

17. Considero, assim, que em atendimento à presente Solicitação do Congresso Nacional, devem ser encaminhadas essas conclusões à Comissão solicitante.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de maio de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Data da sessão:

18/05/2016

Ata:

17/2016