

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 51, DE 2015

(Do Sr. Roberto Balestra)

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, por intermédio do Tribunal de Contas da União - TCU, promova a fiscalização e suspensão dos atos administrativos praticados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL - Programa Terra Legal, referentes aos processos: 56426.001965/2012-15; 56426.000019/2012-51; 56426.001964/2012-71; 56426.000028/2012-42; 56462.000011/2012-95; 56462.000010/2012-41.

Relatório

Relator: Roberto Balestra

FEVEREIRO/2017

Sumário

PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS	3
APRESENTAÇÃO	3
TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO.....	4
CORRESPONDÊNCIAS E COMUNICAÇÕES	4
DO RELATÓRIO PRÉVIO.....	5
PARTE II – ESTUDO DE CASO	6
APRECIÇÃO PELO TCU.....	6
CONSIDERAÇÕES GERAIS	7
CONCLUSÃO.....	11

PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS

APRESENTAÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do Deputado Irajá Abreu, tem como objetivo realizar ato de fiscalização e controle, por intermédio do Tribunal de Contas da União - TCU, dos atos administrativos praticados pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL - Programa Terra Legal, referentes aos processos: 56426.001965/2012-15; 56426.000019/2012-51; 56426.001964/2012-71; 56426.000028/2012-42; 56462.000011/2012-95; 56462.000010/2012-41.

Na justificação da proposição, o autor informa tratar-se “de 6 (seis) glebas de terras rurais de propriedade da União em posse de 6 (seis) requerentes de regularização fundiária, devidamente atestados que se encontram na posse há mais de 20 (vinte) anos, com pedido de regularização fundiária indeferido pela Secretaria de Regularização Fundiária, sob a alegação de ocupação indireta e exploração direta.

.....

Os referidos imóveis encontram-se invadidos, desde meados do ano de 2010, com procedimentos judiciais em tramite pela vara agrária de Redenção, o que é de conhecimento da SERFAL, desde o início do procedimento de regularização fundiária...”

Argumenta o autor, com base nos fatos narrados, que os atos praticados, em relação aos processos que especifica, pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SERFAL, Programa Terra Legal, sejam auditados e imediatamente suspensos, especialmente a desafetação da área referente aos processos supracitados.

Diante dessas irregularidades, o Deputado Irajá Abreu apresentou a PFC nº 51, de 2015, para que se fiscalizem os processos supracitados.

TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO

Em 09 de setembro de 2015, a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 51, de 2015, foi apresentada pelo autor, e, por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, encaminhada, em 11 de setembro, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR.

Em 07 de outubro de 2015, o Deputado Heuler Cruvinel, designado Relator, apresentou o Parecer Prévio, manifestando seu voto pela implementação da PFC nº 51/2015, nos termos do Plano de Execução e Metodologia de Avaliação apresentado.

Em 21 de outubro de 2015, foi aprovado por unanimidade o Parecer prévio do Relator, Deputado Heuler Cruvinel, favorável à implementação, nos termos do Plano de Execução e Metodologia apresentado.

Em 09 de agosto de 2016, foi designado Relator o Deputado Roberto Balestra, que ora apresenta o seu Parecer.

CORRESPONDÊNCIAS E COMUNICAÇÕES

Para o cumprimento dos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, encaminhou, em 21 de outubro de 2015, ao Senhor Ministro Aroldo Cedraz, Presidente do Tribunal de Contas da União – TCU, o **Ofício nº 844/2015 – CAPADR**, solicitando as providências necessárias a fim de realizar auditoria nos termos descritos no Relatório Prévio.

Em 02 de junho de 2016, o Senhor Raimundo Carreiro, na Presidência do TCU, encaminhou à presidência desta CAPADR, Aviso nº 437-GP/TCU com cópia do Acórdão nº 1245/16, proferido pelo Plenário do Tribunal em 18/05/16, nos autos do processo TC-030.236/2015-0, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

DO RELATÓRIO PRÉVIO

Coube ao Deputado Heuler Cruvinel, designado Relator, apresentar o Relatório Prévio, no qual, após expor os objetivos da PFC 51/2015, passou ao exame da competência desta Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, concluindo que ela está amparada no artigo 70 da Constituição Federal, combinado com os artigos 60, Incisos I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Da Competência: Nos termos do inciso I e do parágrafo único do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o objeto de fiscalização da presente PFC visa à correta destinação do recurso fundiário, e é, portanto, matéria de competência desta Comissão.

Da Oportunidade e Conveniência: Em seu Relatório Prévio, o Relator assegura que a questão central da PFC Nº 51, de 2015, qual seja o Programa Terra Legal, vem sendo duramente criticado, inclusive já foi objeto de auditoria do próprio Tribunal de Contas da União.

Amparada no art. 60, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a presente proposição se mostra oportuna e conveniente, no sentido de que cumpre à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, dar prosseguimento ao trabalho investigativo sugerido.

Do plano de execução e metodologia de avaliação: De acordo com o Plano de Execução e Metodologia de Avaliação que foi estabelecido no Relatório Prévio, ficou definido que a fiscalização solicitada teria melhor efetividade com a participação do Tribunal de Contas da União, por meio de auditoria sobre os processos 56426.001965/2012-15; 56426.000019/2012-51; 56426.001964/2012-71; 56426.000028/2012-42; 56462.000011/2012-95; 56462.000010/2012-41, do Programa Terra Legal. Esta alternativa está amparada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e no art. 24, X, do Regimento Interno.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

APRECIÇÃO PELO TCU

Encerrada a fase de instrução, deu-se início aos estudos e análises do Acórdão TCU nº 1245/ 2016, encaminhados à Comissão.

Em anexo¹ encontra-se cópia do referido Acórdão, que abaixo transcrevemos, bem como das peças que o fundamentam, encaminhados pelo TCU.

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.”

¹<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProxyHighlight?base=ACORDAO&ano=2016&numero=1245&colegiado=0>

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Como bem aponta o Relatório do TCU, a questão central a ser analisada quanto à regularidade das ocupações é verificar se os requerentes arrolados nos processos atendem aos requisitos do Programa Terra Legal, em especial aos seus art.5º, § 1º do 6º e 14 da Lei nº 11.952/2009.

As informações prestadas pela Serfal dão conta 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.

Abaixo, transcrevemos trechos do Relatório do TCU visando esclarecer o encaminhamento da análise realizada pela Secretaria de Controle Externo - SECEX/PA:

“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.

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.

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.

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.

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.

Em análise às peças dos processos da SERFAL “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”, e aos esclarecimentos da SERFAL, assim concluiu o TCU:

“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.”

CONCLUSÃO

O caos fundiário que perdura na Amazônia coloca, ou deveria, o governo em estado de alerta. A confusão fundiária na região é uma herança histórica. São quatro séculos de ocupação territorial desordenada. Desde a política de distribuição das sesmarias do século XIX, a aquisição de terras na Amazônia tem sido feita por meio de posses. Os ciclos da borracha, a colonização do governo militar, a corrida do ouro nos anos 1980 e agora a expansão da pecuária envolveram apropriação irregular de terra pública.

Diversas são as tentativas de ordenar a situação fundiária. O Programa Terra Legal, lançado em 2009, é o maior programa já lançado para reduzir o caos fundiário da Amazônia, buscando evitar mortes e desmatamento. Enquanto a terra não é regularizada, a indefinição causa conflitos e estimula o desmatamento, e o Pará é o campeão de mortes por conflitos agrários no Brasil, assim como o que vive o maior caos fundiário. Um estudo do Imazon, de 2012, mostrou que a titularidade é indefinida em 39% do território.

Sucedo que, embora bem-intencionado, o Programa vem encontrando enormes dificuldades de execução, seja por conta da falta de pessoal técnico para realizar as vistorias de campo, seja por conta da falta de recursos orçamentários e financeiros.

Diante desse cenário é que se insere a Proposta de Fiscalização e Controle nº 51, de 2015, que ora analisamos. E, não obstante o TCU tenha considerado que os processos de que trata a PFC, quais sejam: 56426.001965/2012-15; 56426.000019/2012-51; 56426.001964/2012-71; 56426.000028/2012-42; 56426.000011/2012-95 e 56426.000010/2012-41, tenham cumprido todos os requisitos legais, não podemos deixar de registrar nossa insatisfação com o andamento do Programa.

Assim sendo, sugerimos que essa Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural encaminhe a indicação anexa à Casa Civil da Presidência da República, sugerindo alterações nas normas que regulam o Programa Terra Legal, a fim de torná-lo mais efetivo e transparente, evitando que surjam dúvidas quanto a legalidade das decisões tomadas no âmbito do Programa.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Roberto Balestra

Relator

2017-680

REQUERIMENTO

(Do Sr. Roberto Balestra)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, relativa ao Programa Terra Legal, a fim de torná-lo mais efetivo e transparente.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, sugerindo que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, promova alterações em suas normas de modo a tornar mais transparente e efetivo o Programa Terra Legal.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado Roberto Balestra

2017-680-Req.

INDICAÇÃO Nº , DE 2017

(Do Sr. Roberto Balestra e outros)

Sugere que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, promova alterações em suas normas de modo a tornar mais transparente e efetivo o Programa Terra Legal

Excelentíssimo Senhor Ministro da Casa Civil da Presidência da República:

O caos fundiário que perdura na Amazônia é uma herança histórica, são quatro séculos de ocupação territorial desordenada. Diversas são as tentativas de ordenar a situação fundiária. O Programa Terra Legal, lançado em 2009, é o maior programa já lançado para reduzir o caos fundiário da Amazônia, buscando evitar mortes e desmatamento.

Enquanto a terra não é regularizada, a indefinição causa conflitos e estimula o desmatamento. Sucede que, embora bem-intencionado, o Programa vem encontrando enormes dificuldades de execução, seja por conta da falta de pessoal técnico para realizar as vistorias de campo, seja por conta da falta de recursos orçamentários e financeiros, ou mesmo por falta de clareza nas normas que regulam a execução do Programa.

Por conta dessa realidade é que o Programa Terra Legal vem sendo duramente criticado e foi objeto de uma da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 51/2015, conduzida pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Referida fiscalização foi realizada pelo Tribunal de Contas da União, conforme previsão legal, e o órgão fiscalizador do Poder Legislativo

assim concluiu:

*“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.**”*

Diante desse cenário é que se insere a Indicação que ora encaminhamos, sugerindo que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil, promova alterações nas normas que regulam o Programa Terra Legal, a fim de torná-lo mais efetivo e transparente, evitando que surjam dúvidas quanto a legalidade das decisões tomadas no âmbito do Programa.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado Roberto Balestra