



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Auditoria Integrada com o objetivo de avaliar os controles adotados na gestão dos contratos de concessão de terras rurais do Distrito Federal.

(Processo nº 2627/2018)



Brasília 2018



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI e na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP tendo como objetivo avaliar os controles adotados na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal.

Historicamente, com o objetivo de promover o desenvolvimento produtivo rural em áreas até então inexploradas, foram realizados pelo Governo do Distrito Federal diversos programas (assentamento de produtores em áreas isoladas, núcleos rurais, colônias agrícolas e agrovilas), de forma a atrair produtores para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, firmando, com os interessados, contratos de arrendamento e concessão de uso.

Atualmente, encontra-se vigente a Lei Distrital nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à TERRACAP. Embora em quase totalidade sejam terras pertencentes à TERRACAP, a gestão destes contratos está sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI, em razão da celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 14/2017, firmado entre esses dois entes.

A legislação prevê a regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU¹ ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU², concedendo o prazo de 2 (dois) anos³ para que os interessados requeiram a regularização.

Neste presente trabalho fiscalizatório examinou-se 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).

¹ 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.

² 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, com matrícula individualizada.

³ A contar da vigência da regulamentação desta Lei, que ocorreu por meio do Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017.



O que o Tribunal buscou avaliar?

Avaliar os controles adotados pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI e TERRACAP na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas quatro questões de auditoria:

1. A SEAGRI e a TERRACAP possuem cadastro (identificação) de todos os ocupantes das áreas públicas rurais (regularizadas ou regularizáveis)?
2. Existe controle dos pagamentos da retribuição de ocupação e do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR) pelos ocupantes?
3. Existe controle periódico para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural?
4. A Secretaria de Agricultura adotou medidas visando o cumprimento da Decisão nº 1317/2018⁴?

O que o Tribunal encontrou?

Os achados de auditoria apontam baixo grau de regularização de terras públicas e deficiência no cadastro de ocupantes das áreas públicas rurais, sendo apenas 19% regularizadas. Observou-se divergências entre as informações e registros apresentados pela TERRACAP e Secretaria de Agricultura, identificando-se a existência de contratos com idêntica numeração.

No tocante à Questão de Auditoria nº 2, verificou-se que embora exista registro e controle dos pagamentos referentes ao Imposto Territorial Rural – ITR e às taxas de retribuição pela ocupação, nota-se um grau de inadimplência elevado. Constatou-se, ainda, deficiência no controle do recebimento das indenizações pela utilização das terras públicas rurais anteriormente à regularização.

Esta ausência de controle dos ocupantes das terras rurais pode ocasionar uma utilização indevida das propriedades rurais distritais, bem como a perda de receita decorrente da taxa de retribuição pelo bem público.

Em atenção à Questão 3, certificou-se que a fiscalização, para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural, é realizada durante o procedimento de regularização. Ressalta-se, no entanto, *apenas 20% (aproximadamente) das áreas rurais encontram-se regularizadas, restando 80% que não são fiscalizados.*

Em atendimento ao art. 84, § 1º, do PDOT, que dispõe que os Planos de Utilização das Unidades de Produção deverão ser fiscalizados a cada cinco anos ou quando houver qualquer suspeita de descumprimento, os contratos firmados em 2017, a partir da vigência da Lei nº 5.803/2017, devem ser objeto de fiscalização futura quanto à manutenção do uso rural da terra, devendo os órgãos responsáveis

⁴ Diligência proveniente da Decisão nº 5773/2016 (processo nº 1876/98)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

adotarem medidas para garantir o efetivo cumprimento desse dispositivo legal.

Por fim, no que tange à Questão 4, averiguou-se que durante a fase de regularização das terras públicas rurais, as questões atinentes à Decisão nº 5.773/2016 serão equacionadas. À exceção do item III.d⁵, ressalvando entendimento diverso, têm-se, ainda que o custo da cobrança supera, em demasia, a recuperação financeira pretendida

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Dentre as proposições formuladas à Secretaria de Agricultura e à TERRACAP, destacam-se:

1. Determinar à TERRACAP e SEAGRI que:
 - a. promovam medidas no sentido de tornar célere o processo de identificação e regularização das ocupações das terras públicas rurais, uma vez que apenas 19% da área encontra-se regular e que o prazo legal expirar-se-á em 19/04/2019.
 - b. adotem medidas para dar efetivo cumprimento ao art. 348, § 1º da LODF, que ordena o levantamento e o cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, em reiteração às Decisões TCDF nº 6.779/07 e 5773/16;
2. Determinar à SEAGRI que:
 - a. adote medidas com vistas à modernização da Subsecretaria de Regularização Fundiária – SRF de modo a permitir o controle eficaz das terras públicas rurais do DF, incluindo banco de dados com informações fidedignas, em reiteração à Decisão nº 4971/15;
 - b. em obediência aos arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, conclua as medidas implementadas para garantir o efetivo controle dos pagamentos de indenização referentes à ocupação anterior à assinatura do contrato de concessão, de todos os interessados em processo de regularização de terras públicas, remetendo informações precisas à TERRACAP, para que essa efetue a cobrança, observando o prazo prescricional;
3. Determinar à TERRACAP que:
 - a. adote medidas para reaver os valores de ITR referentes aos contratos de concessão de área rural já celebrados que estão inadimplentes;

⁵ “proceda à correção dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes e adote medidas com vistas a reaver a diferença dos valores recebidos a menos dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área, sob pena de responsabilidade solidária dos dirigentes”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- b. dê andamento a cobrança das retribuições anuais dos concessionários inadimplentes e, caso não obtenha êxito, adote as medidas administrativas pertinentes, a exemplo do disposto no inciso VI da Cláusula Décima Sétima – das Infrações ao Contrato, vedações e penalidades do Contrato de Concessão de Uso Oneroso.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, ocorra um melhor controle na ocupação das terras rurais, levando a maior transparência da destinação e uso de bens públicos.

Também, tornar mais célere o processo de regularização, que, em princípio, levará ao aumento de receitas em favor do erário.



Sumário

1	Introdução	7
1.1	Apresentação	7
1.2	Identificação do Objeto	7
1.2.1	Legislação e Normas Aplicáveis	7
1.3	Contextualização	8
1.3.1	Fiscalizações Anteriores	10
1.4	Objetivos	11
1.4.1	Objetivo Geral	11
1.4.2	Objetivos Específicos	11
1.5	Escopo	11
1.6	Montante Fiscalizado	12
1.7	Metodologia	12
1.8	Critérios de auditoria	13
1.9	Avaliação de Controle Interno	13
2	Resultados da Auditoria	15
2.1	QA 1 – A SEAGRI/TERRACAP possuem cadastro (identificação) de todos os ocupantes das áreas públicas rurais (regularizadas ou regularizáveis)?	15
2.1.1	Achado 1 – Baixo grau de regularização de terras públicas rurais e deficiência no cadastro dos ocupantes	15
2.2	QA 2 – Existe controle dos pagamentos dos tributos pelos ocupantes?	31
2.2.1	Achado 2 – Deficiência no controle e na cobrança das restituições ao erário referentes ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.	31
2.2.2	Achado 3 - Inadimplência do pagamento das taxas de retribuição pelos concessionários	37
2.2.3	Achado 4 – Deficiência no controle do recebimento das indenizações pela utilização das terras públicas rurais.	40
2.3	QA 3: Existe controle para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural?	48
2.4	QA 4: A Secretaria de Agricultura adotou medidas visando o cumprimento da Decisão nº 1317/2018?	50
3	Conclusão	57
4	Proposições	59



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada, prevista no PGA 2018, executada na Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI e na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP com o objetivo de avaliar os controles adotados na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal, conforme autorizado por meio da Decisão Administrativa n.º 58/2017⁶.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 15 de fevereiro a 30 de abril.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria consistiu na avaliação dos controles adotados pela SEAGRI e TERRACAP na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal.

4. De forma a proceder a criação da nova Capital Federal, com a consequente definição dos limites territoriais⁷, a então "Prefeitura do Distrito Federal" promoveu as desapropriações das terras de domínio particular, incorporando-as, a época, ao patrimônio da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e, posteriormente⁸, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que a sucedeu nos direitos e obrigações referentes à execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal.

5. Com o objetivo de promover o desenvolvimento produtivo rural em áreas até então inexploradas, foram realizados, pelo Governo do Distrito Federal, diversos programas (assentamento de produtores em áreas isoladas, núcleos rurais, colônias agrícolas e agrovilas), de forma a atrair produtores para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, firmando, com os interessados, contratos de arrendamento e concessão de uso.

6. Atualmente, embora em quase totalidade sejam terras pertencentes à TERRACAP, a gestão desses contratos está sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI.

1.2.1 Legislação e Normas Aplicáveis

7. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização são apresentados a seguir:

⁶ Aprova o Plano Geral de Ação - PGA do TCDF para o exercício de 2018 (e-Doc 11FB1922-e).

⁷ Lei n° 2.874, de 19 de setembro de 1956, e Decreto-Lei n° 203, de 27 de fevereiro de 1967.

⁸ Lei n° 5.861, de 12 de dezembro de 1972.



Tabela 1 - Legislação e Normas Aplicáveis

Norma	Objeto
Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF	Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.
Lei Federal nº 12.024, de 27 de agosto de 2009	Artigo 18, estabelece critérios para regularizar as terras públicas rurais diretamente àqueles que as estejam ocupando.
LC nº 803, de 25 abril de 2009	Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT
Lei Distrital nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013	Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal e dá outras providências.
Lei Distrital nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017	Institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP e dá outras providências.
Lei Distrital nº 5.346, de 20 de maio de 2014	Institui o Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal – COREG e dá outras providências.
Decreto Distrital nº 38.125/2017, de 11 de abril de 2017	Regulamenta a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento de Brasília – TERRACAP e dá outras providências.
Portaria Seagri? nº 25, de 10 de março de 2011	Aprova procedimentos administrativos visando à instrução de processos de regularização fundiária de áreas públicas rurais no Distrito Federal.
Portaria Seagri? nº 74, de 3 de outubro de 2017	Estabelece procedimentos administrativos para elaboração, apresentação e análise do Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU e do Parecer Técnico no âmbito do processo de regularização das terras públicas rurais, ou com características rurais, de que trata a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, e dá outras providências.
Resolução TERRACAP nº 244, de 4 de maio de 2017	Dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos legais para Concessão De Uso oneroso – CDU e de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU de imóveis rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com ou sem opção de compra, diretamente ou por meio de Licitação Pública

1.3 Contextualização

8. Com a definição dos limites da nova Capital Federal, Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956 e, posteriormente, com o Decreto-Lei nº 203, de 27 de fevereiro de 1967, ficou a então "Prefeitura do Distrito Federal" responsável por desapropriar as terras particulares necessárias à definição do território geográfico



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

destinado à implantação do perímetro da região do Distrito Federal, registrando-se, à época, a titularidade em nome da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, empresa criada com a finalidade de implantação da capital federal.

9. Em seguida, a Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, criou a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, assumindo a titularidade das terras desapropriadas e a execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, incluindo as terras rurais.

10. Através da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, com o objetivo de promover o desenvolvimento em áreas até então inexploradas, por meio do Decreto nº 2.739, de 16/10/1974, realizou-se programas de assentamento rural, concedendo, aos interessados, o arrendamento das respectivas áreas, mantendo-se a propriedade da TERRACAP, firmando-se ajustes de arrendamento, com prazo de 15 anos, renováveis por igual período. Posteriormente, com a edição do Decreto Distrital nº 19.248, de 19 de maio de 1998, instituiu-se a modalidade de contrato de concessão de uso, estipulando um prazo de 50 anos.

11. Extinguindo-se a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, foi criada a Secretaria de Assuntos Fundiários, que passou a fazer a gestão dos lotes rurais da TERRACAP. Atualmente, a gestão é realizada pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI, em razão da celebração do Termo de Cooperação Técnica nº 14/2017, firmado entre esses entes.

12. Diante de alterações de ocupantes, edição de diversos normativos, bem como decisões desta Corte e judiciais, fez-se premente promover a regularização das ocupações. Com a edição da Lei nº 12.024/2009, regulamentada pelo Decreto nº 31.084/2009, de forma a garantir a segurança jurídica dos ocupantes, iniciou-se o processo de regularização das ocupações.

13. Atualmente, encontra-se vigente a Lei Distrital nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que Instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à TERRACAP e dá outras providências.

14. A legislação prevê a regularização das ocupações por meio de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU⁹ ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU¹⁰, concedendo o prazo de 2 (dois) anos¹¹ para que os interessados requeiram a regularização.

15. Observando o Termo de Cooperação Técnica nº 14/2017¹², o processo de regularização tem início na SEAGRI, que possui como atribuição a verificação do atendimento das condicionalidades legais. Posteriormente, os autos

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ A contar da vigência da regulamentação desta Lei, que ocorreu por meio do Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017.

¹² e-Doc 1FAF21B4-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

administrativos são encaminhados a TERRACAP, que avalia a situação fundiária do imóvel, a sua inserção no zoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, a classificação ambiental, a situação em relação aos novos empreendimentos e projetos da Empresa, verifica pendências tributárias ou débitos e a emissão do parecer jurídico, e, caso aprovados, faz-se a lavratura dos contratos.

1.3.1 Fiscalizações Anteriores

16. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), foram identificados processos de fiscalização acerca do tema em análise, conforme apresentado a seguir:

Processo nº 2.942/1993

Fundação Zoobotânica do Distrito Federal – FZDF, objetivando verificar a exatidão de recursos arrecadados no período de 01/01/1991 a 31/05/1993.

Decisão nº 3.265/2017

O Tribunal, (...), decidiu: (...) determinar: (...) b) à Companhia Imobiliária de Brasília que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe à Corte as ações implementadas pela Companhia, na condição de integrante do Grupo de Trabalho constituído para dar cumprimento às funções descritas no art. 2º, III, do Decreto n.º 30.877/2009, como o fim de promover a regularização da ocupação de áreas públicas rurais de propriedade do Distrito Federal e da TERRACAP, encaminhando, para tanto, relatório contendo as atividades direcionadas e as ações efetivamente desenvolvidas pela denominada Diretora de Regularização de Imóveis Rurais–DIRUR, desde a sua criação; (...)

Processo nº 1.876/1998

Auditoria conjunta realizada pelas extintas 2ª e 3ª Inspetorias de Controle Externo, para verificar a regularidade dos arrendamentos de áreas rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI.

Decisão nº 6.779/2007

Tribunal (...), decidiu: (...) III) determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal que, (...) b) com base no artigo 45 da Lei Complementar nº 1/94, adote medidas com vistas ao exato cumprimento da Lei de Licitações, tendo em conta que: b.1) os contratos de terras públicas rurais celebrados sem licitação, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, são ilegais (§§ 17 a 37.a e 158); b.2) as renovações dos contratos de terras rurais públicas, celebradas sem licitação, após a edição dos Decretos nºs 12.337/1990 e 12.338/1990 e da Lei nº 8.666/1993, são ilegais (§§ 38 a 49.a); b.3) todas as transferências dos contratos de terras rurais públicas são ilegais, pois os contratos são celebrados “intuitu personae” (§§ 50 a 60.a); (...) g) proceda ao cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, conforme prevê o § 1º do art. 348 da LODF, e adote medidas com vista a coibir a inadimplência, utilizando os dispositivos regimentais, contratuais e judiciais, conforme o caso (§§ 74, 102.b e 128); h) adote medidas urgentes com vistas a evitar que novos parcelamentos de áreas sejam programados, executados e acedidos (§ 134); (...) V) determinar à SEAPA e à TERRACAP que: a) adotem medidas imediatas com vistas à regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal, observando o disposto na Lei nº 8.666/1993 e no artigo 2.º do Decreto nº 26.196/2005; (...)



1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

17. Avaliar os controles adotados na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal.

1.4.2 Objetivos Específicos

18. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. A SEAGRI e a TERRACAP possuem cadastro (identificação) de todos os ocupantes das áreas públicas rurais (regularizadas ou regularizáveis)?
2. Existe controle dos pagamentos da retribuição de ocupação e do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR) pelos ocupantes?
3. Existe controle periódico para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural?
4. A Secretaria de Agricultura adotou medidas visando o cumprimento da Decisão nº 1317/2018¹³?

1.5 Escopo

19. A auditoria abrangeu a gestão e os controles da Secretaria de Agricultura e da TERRACAP nos contratos de concessão de uso das áreas públicas rurais.

20. A fiscalização visou identificar a situação atual e contratos já assinados de CDU e CDRU firmados em 2017.

21. Considerando o disposto na Decisão nº 1317/2018¹⁴, prolatada no âmbito do Processo nº 1.876/1998, foi verificado o cumprimento, por parte da Secretaria de Agricultura, das seguintes diligências constantes da Decisão nº 5.773/2016:

- a) recuperação dos valores cobrados a menos, em face da Decisão nº 113/24 do Conselho de Administração e Fiscalização de áreas Públicas Rurais Regularizadas – CAFAP, anulada por meio da Decisão nº 01/09, alertando quanto à necessidade de atualização, dos instrumentos contratuais;
- b) atualização dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes e recuperação da diferença das quantias recebidas a menor dos arrendatários que já efetuaram o

¹³ Diligência proveniente da Decisão nº 5773/2106 (processo nº 1876/98)

¹⁴ Inserido no decorrer da auditoria, tendo em conta a Decisão proferida em 22/03/2018. (e-Doc 45F8FAD8)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

pagamento pela fração da área;

c) comprovação da recuperação dos valores referentes aos parcelamentos de débitos das Taxas de Arrendamento recolhidas a menor, devidamente atualizados;

d) registro dos valores das taxas de arrendamento em atraso em conta específica do Plano de Contas do Distrito Federal.

1.6 Montante Fiscalizado

22. O montante em exame totalizou R\$ 5.135.127.200,00, obtido considerando o Valor da Terra Nua - VTN (médio) calculado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA¹⁵ e o total de terras rurais pertencentes à TERRACAP, de 230.000 hectares.

1.7 Metodologia

23. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-Doc E664B290-e), destacando-se o exame documental, bem como a verificação da correlação das informações obtidas.

24. Por meio de Notas de Auditorias solicitou-se à SEAGRI uma amostra aleatória de processos, com o fito de examinar os procedimentos realizados e formalizados na regularização das concessões.

25. Nos processos da tabela abaixo, selecionados a partir da relação dos contratos celebrados em 2017, dentre outros procedimentos, buscou-se verificar se os valores correspondentes à restituição do ITR estavam sendo efetivados, o que deu origem algumas considerações constantes do Achado 2.

Tabela 3 – Processos regularizados - Contratos de 2017

070.000.083/2010	070.000.456/2011	070.002.474/2011
070.001.125/2010	070.000.492/2011	070.000.867/2012
070.001.177/2010	070.000.569/2011	070.000.983/2012
070.001.222/2010	070.000.639/2011	070.002.817/2012
070.001.252/2010	070.001.058/2011	070.000.171/2012
070.001.276/2010	070.001.491/2011	070.001.856/2013
070.001.338/2010	070.001.606/2011	070.000.101/2014
070.001.509/2010	070.001.587/2011	070.002.124/2013
070.001.177/2010	070.001.980/2011	070.000.824/2015
070.001.252/2010	070.001.989/2011	070.000.658/2016

¹⁵ Relatório de Análise de Mercado de Terras – RAMT - e-Doc DCAC03EA-e (pag. 117).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

26. Realizaram-se reuniões com os setores responsáveis pela gestão das terras rurais, tanto da TERRACAP, quanto da SEAGRI, sendo esclarecidas dúvidas e questionamentos da equipe, demonstrando o fluxo e os sistemas utilizados no processo de regularização.

1.8 Critérios de auditoria

27. Os critérios de auditoria constam da Matriz de Planejamento (DA_PT_6¹⁶), contemplando, em síntese, os normativos relacionados à regularização fundiária, destacados no item 1.2.1 do presente relatório.

1.9 Avaliação de Controle Interno

28. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno das jurisdicionadas. Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Tabela 4 – Definição de Riscos Inerente e de Controle

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$

Fonte: Elaboração própria.

29. Para aferir o Risco Inerente ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹⁷, urgência¹⁸, tendência¹⁹, criticidade²⁰, relevância²¹ e

¹⁶ e-Doc F677F66F-e

¹⁷ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

¹⁸ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

¹⁹ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: “Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”.

²⁰ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

²¹ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

materialidade²², relativas aos jurisdicionados e à matéria a ser auditada, conforme tabela a seguir, resultando em um risco Baixo:

	Órgão	Matéria auditada
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		21%

Legenda:

- Baixa
- Média
- Alta
- N/A

30. No tocante ao Risco de Controle, foi elaborado considerando os componentes definidos na metodologia do COSO II – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, estimando o Risco de Controle como adequado (37,00%), na forma apresentada a seguir:

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	36%
Definição de Objetivos	0%
Identificação de Eventos	100%
Avaliação de Risco	100%
Resposta ao Risco	33%
Atividades de Controle	0%
Informação e Comunicação	8%
Monitoramento	20%
Risco de Controle	37%

31. Uma vez que o Risco Inerente foi avaliado como baixo (21%)²³ e os controles internos como adequados (por conta do Risco de Controle em 37,00%)²⁴, de acordo com a tabela 1 da seção 4.9 do Manual de Auditoria do TCDF, avaliou-se o Risco de Auditoria como BAIXO.

_____ fidelidade, integralidade das informações.

²² A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

²³ Em conformidade com o Manual de Auditoria, considera-se que o Risco Inerente seria baixo se inferior a 33%, moderado se entre 33% e 66%, e elevado se superior a 66%.

²⁴ Considerando que os controles internos seriam fracos se o Risco de Controle fosse superior a 66%, adequados se o Risco de Controle estivesse entre 33% e 66%, e fortes se este fosse inferior a 33%.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – A SEAGRI/TERRACAP possuem cadastro (identificação) de todos os ocupantes das áreas públicas rurais (regularizadas ou regularizáveis)?

Não. Cerca de 19% das áreas rurais já foram regularizadas. O restante está em andamento ou, em pior caso, nem se iniciou o processo, sendo que a SEAGRI/TERRACAP não tem conhecimento preciso dos ocupantes.

2.1.1 Achado 1 – Baixo grau de regularização de terras públicas rurais e deficiência no cadastro dos ocupantes

Critério

32. A TERRACAP e a SEAGRI-DF devem promover o cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, de que trata o art. 348, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e promover a regularização das ocupações de áreas rurais, observando os seguintes normativos:

- Arts. 21 e 23 da Lei nº 5.803/2017²⁵;
- Decreto Distrital nº 38.125/2017²⁶.

Análises e Evidências

33. Aproximadamente 230.000 ha (duzentos e trinta mil hectares) de áreas rurais do território do DF pertencem à TERRACAP. Desses, 43.880 hectares²⁷ (ha) possuem contratos de concessão assinados, ou seja, apenas, **19,08%** do total. Assim, verifica-se que aproximadamente **81%** da área rural do Distrito Federal encontra-se ocupada de maneira irregular, sem a celebração dos devidos contratos. Ressalta-se que parcela desses ocupantes possuía contratos firmados para uso da terra (cujos prazos de vigência já se expiraram) e outros que nunca celebraram ajustes com o Poder Público.

34. Nesse contexto, o Decreto Distrital nº 38.125/2017 estabeleceu um prazo de 2 anos²⁸ para que os ocupantes de terras públicas rurais, pertencentes ao DF ou à TERRACAP, dessem início à regularização:

“Art. 27. O prazo de até 2 anos para requerer a regularização previsto no caput do art. 23 da Lei nº 5.803/2017 será contado a partir da publicação deste Decreto.”

35. Com o fito de promover a gestão da ocupação das terras rurais

²⁵ Institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP e dá outras providências.

²⁶ Regulamenta a Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que institui a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento de Brasília – TERRACAP e dá outras providências

²⁷ e-Doc F7C8FCC0, fl. 3.

²⁸ O prazo finda em 12/04/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

pertencentes à TERRACAP e a consequente regularização, foi firmado, com a Secretaria de Agricultura, o Termo de Cooperação nº Técnica nº 14/2017, estabelecendo obrigações recíprocas.

36. Dentre as obrigações impostas à SEAGRI, destaca-se:

I) *Instruir os processos relativos aos requerimentos de regularização das ocupações e celebrar os correspondentes contratos de Concessão de Uso Oneroso, com estrita observância das recomendações lançadas em Parecer Normativo da Advocacia e Consultoria da TERRACAP e da minuta padrão aprovada por sua Diretoria, na forma da legislação vigente;*

II) *Promover os demais procedimentos técnicos, administrativos, legais e de fiscalizações de que trata o parágrafo primeiro da cláusula primeira deste Termo;*

...

VII) *prestar informações atualizadas solicitadas pela TERRACAP sobre a ocupação e utilização de áreas específicas, em processo de destinação para projetos ou empreendimentos de seu interesse ou de interesse público;*

37. A partir de reuniões e de questionamentos²⁹ junto aos servidores da TERRACAP e da SEAGRI buscou-se conhecer os procedimentos para a regularização das áreas rurais e o status geral da questão no DF.

38. Conforme informado pela TERRACAP³⁰, a Diretoria de Habitação e Regularização (DIHAR) do órgão possui o registro dos contratos de Concessão de Direito de Uso Oneroso (CDU) e de Direito Real de Uso (CDRU) celebrados de 2011 “até a presente data³¹”, seja ele em processo de regularização ou já regularizado.

39. Desses, conforme informação da empresa³², 43.880 hectares (ha) possuem contratos de CDU e CDRU assinados (881 e 13, respectivamente), ou seja, apenas, **19,08%** do total.

40. Em abril/2018 existiam cerca de 5.642 processos de regularização em trâmite na Secretaria de Agricultura. Todavia, como se extrai da explanação da SEAGRI, os documentos constantes desses autos não estão cadastrados em sistema informatizado, tampouco constituem informações precisas/coerentes, capazes de representar um cadastro fidedigno dos ocupantes das terras públicas, *in verbis*³³:

*“Em relação às áreas regularizáveis a Secretaria dispõe de um conjunto de dados extraídos dos requerimentos de regularização autuados, mas não compilados de forma adequada. Este cadastro **não permite uma informação coerente**, pois existem tentativas de ocupação irregular e pode o interessado não se encontrar ocupando ou explorando efetivamente a área requerida. Para a montagem deste cadastro, esta nova gestão está buscando soluções para o caso,*

²⁹ e-Doc 256BDC4F-e.

³⁰ e-Doc CBF605C-c fl. 4 (Despacho SEI-GDF de 9/02/2018).

³¹ Fevereiro/2018

³² e-Doc F7C8FCC0, fl. 3.

³³e-Doc 5E24DBE9, fl. 1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

sendo dificultada pela migração para processos eletrônicos no SEI, que atualmente, não exporta dados de forma a possibilitar a compilação desses dados, como também não apresenta relatórios que possibilitem qualquer controle. Destacamos que a SEAGRI não possui condições (estruturais e de pessoal) para realizar um cadastramento de todo o Distrito Federal in loco.

41. Similar informação foi prestada pela TERRACAP, ao afirmar que *“existem 881 e 13 contratos já assinados de CDU e CDRU, respectivamente. Também existem 5.642 processos de regularização em curso. O total de imóveis que possuem identificação dos ocupantes corresponde a 43.880 hectares³⁴”.*

Tabela 5 – Status da regularização fundiária

Áreas rurais pertencentes à TERRACAP/DF (em hectares)	Áreas rurais pertencentes à TERRACAP/DF regularizadas (em hectares)
230.000	43.880
Quantidade de contratos já celebrados de regularização	Quantidade de processos em andamento de regularização
894	5.642

42. Destaca-se que existem divergências entre os dados apresentados pela SEAGRI e TERRACAP em relação aos contratos regularizados. Conforme apresentado no DA_PT_17³⁵, identificou-se os seguintes casos:

- 27 Contratos de Concessão com números duplicados (Tabela 1 do DA_PT_17DA_PT_17);
- 31 Contratos informados pela SEAGRI que não constam do sistema da TERRACAP (Tabela 2 do DA_PT_17 DA_PT_17);
- 13 Contratos informados pela TERRACAP que não constam das informações da SEAGRI (Tabela 3 do DA_PT_17 DA_PT_17).

43. A título de ilustração, apresentam-se, a seguir, algumas divergências relativas à números duplicados de contratos, ou seja, distintos concessionários para um mesmo contrato celebrado (Tabela 1 do DA_PT_17).

CONTRATO: 000008/2017			
CONCESSIONÁRIO	PROCESSO	CONCESSIONÁRIO	PROCESSO
AGROPECUÁRIA PLANALTO CENTRAL LTDA	070.000795/2011	ALESSANDRO GAGNOR GALVAO	070.000983/2012

CONTRATO: 000011/2017			
CONCESSIONÁRIO	PROCESSO	CONCESSIONÁRIO	PROCESSO
DALTON MAZOCCO MANHOL ME	070.000824/2015	ALVERINA DELFINO CABRAL	070.001491/2011

³⁴ e-Doc F7C8FCC0, fl. 6.

³⁵ E-doc E95DA6DB-e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

44. Relembra-se que desde a publicação do Decreto nº 2.739, de 16/10/1974³⁶, o Governo do Distrito Federal realiza a concessão de áreas rurais. Caso houvesse acompanhamento e fiscalizações constantes da utilização dessas propriedades, seria possível um registro de dados atualizados de todos os ocupantes, com as respectivas atividades desenvolvidas.

45. Ressalta-se, também, que a Lei Orgânica do DF³⁷ impõe ao GDF que proceda **bienalmente** o levantamento e cadastramento das terras públicas rurais de seu território, com vistas a identificar aquelas que não cumpram sua função social, bem como os concessionários inadimplentes. Não obstante a referida norma ter vigência desde 1993, o Poder Executivo não dispõe de cadastro com informações fidedignas que permita o controle, formulação e avaliação de políticas públicas inerentes ao uso do solo e do planejamento territorial.

46. Portanto, as medidas anteriormente adotadas pela TERRACAP e/ou SEAGRI no processo de regularização fundiária apresentaram-se **insuficientes** para promover a regularização de todas as áreas rurais, dado o desconhecimento atual dos ocupantes de quase totalidade das terras, e a insuficiência de ações no sentido de realizar um levantamento das informações constantes dos 5.642 processos em trâmite na SEAGRI, atualizando dos dados de forma a reunir informações precisas sobre a ocupação.

47. Nota-se que a SEAGRI informa não possuir "*condições (estruturais e de pessoal) para realizar um cadastramento de todo o Distrito Federal in loco*"³⁸. Desta forma, considerando que o prazo estipulado pela Lei nº 5.803/17 ainda se encontra vigente, sendo realizado continuamente cadastro de interessados que procuram a Secretaria, os esforços de fiscalização são direcionados às visitas realizadas para verificar o cumprimento das condicionantes necessárias à regularização.

48. No que tange ao aspecto financeiro, registra-se que a cobrança da retribuição pela utilização das terras públicas rurais só é realizada daqueles que possuem situação regularizada. Desta forma, apenas 19,08% dos ocupantes obrigam-se ao pagamento pela utilização do bem público.

49. Considerando o valor atual da taxa de retribuição, calcula-se uma potencial perda, anual, de R\$ 12.933.478,80³⁹.

50. Nesse contexto, tendo em conta a ausência de ações pretéritas visando à manutenção contínua de um cadastro e a regularização dos concessionários, aliada ao atual momento, em que se encontra vigente o prazo para a regularização dos interessados, impõe-se aos jurisdicionados a **priorização e concentração** de esforços que tenham como foco esse processo.

³⁶ Estabelece normas para o uso, concessão, distribuição e arrendamento de terras na área rural do Distrital Federal. Disponível em http://sinj.tc.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=3948

³⁷ Art. 348, §1º: O Governo do Distrito Federal procederá bienalmente ao levantamento e cadastramento das terras públicas rurais de seu território, com vistas a identificar aquelas que não cumpram sua função social, bem como os concessionários inadimplentes.

³⁸ e-Doc 5E24DBE9, fl. 1.

³⁹ Terras não regularizadas * Valor de retribuição (por ha) utilizado em 2017. (186.120 * R\$ 69,49 = R\$ 12.933.478,80)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

51. Ademais, deve-se atentar para o fato de que apenas 19% da área encontra-se regular, não obstante ter transcorrido⁴⁰ metade do prazo previsto no Decreto nº 38.125/17 para conclusão das ações. Ou seja, mantido o ritmo atual, a política pública de regularização não obterá êxito dentro do prazo legal estabelecido.

52. Questionadas acerca de eventuais ações adotadas considerando o prazo final estipulado para a regularização, as jurisdicionadas prestaram as informações a seguir descritas.

53. A TERRACAP ressaltou que pretende realizar, no semestre anterior ao prazo legalmente estabelecido (outubro de 2018), chamamento público, com ampla divulgação, para que os ocupantes de imóveis rurais que não tenham regularizado o façam, sob pena de inclusão em licitação. Informou, ainda, que estaria iniciando estudos para a realização de licitação, em áreas rurais desocupadas, *“objetivando promover a democratização no acesso as terras públicas rurais, com incremento das receitas da TERRACAP, de maneira socialmente justa e ambientalmente sustentável”*⁴¹.

54. A SEAGRI aduz estar elaborando planejamento com objetivo de implementar ações de divulgação da legislação, bem como os prazos e procedimentos a serem adotados para a regularização, prevendo a elaboração de cartilhas e panfletos, a serem entregues aos produtores rurais, utilizando, como canais de distribuição, os escritórios locais da EMATER/DF, os Conselhos de Desenvolvimento Rural das Regiões Administrativas do Distrito Federal, bem como o envolvimento de outras entidades representativas dos produtores rurais como Sindicato Rural, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal – FAPE, que possuem capilaridade para alcance dos interessados. Notícia, ainda, a possível realização de divulgação na TV, com participação de representantes da Secretaria em telejornais, prestando informações necessárias acerca do procedimento de regularização⁴².

55. Verifica-se, portanto, que, as jurisdicionadas devem buscar, com a urgência necessária, implementar as ações planejadas, divulgando os prazos e realizando um levantamento de toda a área rural, identificando os ocupantes, bem como as atividades desenvolvidas, objetivando a necessária regularização, sob pena de, após o prazo legal, ter que adotar medidas gravosas, a exemplo de eventual retomada da propriedade no caso de ocupações irregulares.

56. Por fim, oportuno registrar que as contas anuais da SEAGRI, exercício 2013 (Processo TCDF nº 24959/14), foram julgadas regulares com ressalvas, em razão, dentre outras falhas, da *“não implementação de ações de modernização da Subsecretaria de Administração Fundiária para fins de fiscalização”*. O Tribunal, por meio da Decisão nº 4971/2015, item III, determinou aos gestores do órgão a adoção de medidas necessárias à correção das falhas indicadas naquelas contas.

57. Conforme comentado alhures, verificou-se que a SEAGRI ainda se encontra carente de estrutura para o pleno exercício de suas competências, devendo,

⁴⁰ Posição em maio/2018.

⁴¹ e-Doc F7C8FCC0.

⁴² e-Doc 95E94BE0.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

portanto, serem adotadas as devidas providências.

58. Ainda no tocante às contas anuais, cabe também registrar que, por meio da Decisão nº 5773/2016⁴³, o Tribunal determinou à SEAGRI e à TERRACAP que façam constar em suas contas anuais⁴⁴ informações pertinentes à regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal. A medida, por certo, contribuirá para acompanhamento permanente da matéria nesta Corte.

Causas

59. Inexistência de ações administrativas para a contratação/execução dos serviços de demarcação das terras e identificação dos ocupantes dos imóveis. Carência de recursos físicos e humanos para gestão das áreas rurais.

Efeitos

60. Possível utilização indevida das propriedades rurais distritais. Perda de receita decorrente da não regularização. Ausência de informações adequadas para a formulação e avaliação de políticas públicas.

Considerações do Auditado

61. Devidamente cientificados do Relatório Prévio de Auditoria⁴⁵, tanto a TERRACAP⁴⁶, quanto a Secretaria de Agricultura⁴⁷, encaminharam a esta Corte suas considerações acerca dos achados apresentados, as quais apreciam-se na sequência.

TERRACAP

62. Em seu arazoado⁴⁸, a Empresa relembra que foi firmado entre a TERRACAP e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI-DF) o Termo de Cooperação Técnica nº 014/2017, conferindo à Secretaria atribuições para celebração dos contratos de Concessão de Direito de Uso Oneroso – CDU, de forma a dar celeridade no processo de identificação e promover a regularização das ocupações.

63. Retoma a informação de que pretende realizar, em outubro do presente ano, chamamento público, com objetivo de dar ampla divulgação quanto ao prazo para ingresso com o pedido de regularização, que se encerrará em abril de 2019.

64. Destaca que, atualmente, os únicos instrumentos jurídicos aptos a promover a regularização das ocupações são a Lei nº 25.803/2017 e o Decreto

⁴³ [...] V – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP e à Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI que incluam nas suas contas anuais informações pertinentes à regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal; VI – determinar à Controladoria-Geral do Distrito Federal que, quando do exame das contas anuais da TERRACAP e da SEAGRI, avalie as informações/providências relacionadas à regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal;

⁴⁴ As últimas contas que deram entrada nesta Casa referem-se ao exercício de 2014 (Consulta ao Sistema e-TCDF em 17/05/2018), portanto, não foi possível avaliar o cumprimento da determinação.

⁴⁵ TERRACAP (e-doc [84BE3E61-c](#)), SEAGRI (e-doc [396D4ADB-c](#)).

⁴⁶ [Ofício nº. 26/2018 - TERRACAP](#) (e-doc [BE94B441-c](#))

⁴⁷ [Ofício nº. 863/2018 - SEAGRI](#) (e-doc [D2A61DD6-c](#))

⁴⁸ e-doc BE94B441-c fls. 5



Distrital nº 38.125/2017, o que obriga a empresa a aguardar o prazo final estipulado nos normativos.

65. Por fim, assevera que findo o prazo legal para regularização, a empresa, em conjunto com a AGEFIS, procederá a competente fiscalização e desocupação, ressaltando que já vêm atuando em ações preventivas e corretivas, bem como de reintegração de posse, de forma a evitar novas invasões e ocupações irregulares das áreas rurais sob sua responsabilidade.

SEAGRI

66. Preliminarmente, antes de adentrar no mérito do presente achado, a Secretaria traça um breve panorama das dificuldades enfrentadas na questão das ocupações das terras rurais, situação que deriva do processo histórico de implantação da capital na região hoje delimitada como Distrito Federal⁴⁹.

“Sinteticamente, o relato contextualiza os fatos, mas para o propósito de esclarecimento, entendemos necessário registrar que entre os primeiros programas que possibilitaram a instalação de núcleos rurais, colônias agrícolas e agrovilas, trazendo para o nosso território um destacado e invejável sistema produtivo rural e a atual legislação guiada pela novel Lei Distrital nº 5.803 de 11 de janeiro de 2017 transcorreu uma série de processos conturbados, conforme assinalamos no Ofício no 749/2017 - GAB/SEAGRI, no âmbito do Processo no 28.879/2013, anotado pela equipe de auditoria.

Nesse sentido, é de extrema relevância dizer que ante as inúmeras alterações normativas sobre o assunto, assim como diversas alterações nas estruturas da Administração Distrital, transferindo e remodelando competências e até mesmo, mais recentemente, a implantação de modelos tecnológicos de processamento administrativo, acabaram por produzir um quadro de instabilidade de informações e registros históricos altamente complexos, situação afetada inclusive pela expressiva alternância de atores privados e públicos que permeiam a discussão do tema.

Da observação do emaranhado de dificuldades, como se depreende do contexto do próprio relatório de auditoria, nos dias atuais, não é possível como balizador dos esforços desta Pasta e também da TERRACAP para o enfrentamento de situações, o chamado “marco zero” do processo de regularização das terras públicas rurais distritais estabelecido pela Lei nº 5.803/2017

A própria expressão ‘REGULARIZAÇÃO’ contida na ementa da Lei nº 5.803/2017, já traz a dimensão da questão a ser enfrentada, posto que revela, de plano, a ampla irregularidade da situação fundiária das terras públicas rurais, assim como das ocupações de cada gleba”

67. Especificamente quanto ao presente achado⁵⁰, em relação ao “baixo grau de regularização de terras públicas rurais” e as proposições decorrentes, a Jurisdicionada inicia relatando que o processo de regularização não findará em abril

⁴⁹ D2A61DD6-c fls. 5/6.

⁵⁰ D2A61DD6-c fls. 7/26.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de 2019, com o esgotamento do direito aos atuais ocupantes apresentarem requerimento voluntário, uma vez que, após o marco legal, as terras poderão ser regularizadas por meio de procedimento licitatório, nos termos da Resolução nº 248/2018 - TERRACAP⁵¹.

68. Desta forma, destaca que, embora a regularização direta seja a forma mais interessante para os envolvidos (ocupante, TERRACAP, SEAGRI), o direito é de caráter personalíssimo, cabendo apenas ao ocupante a condição de exercê-lo⁵².

69. No tocante à “deficiência no cadastro dos ocupantes”, informa que para realizar tal controle, a Secretaria passou a utilizar aplicativo Arcgis, reunindo diversas informações sobre as áreas e respectivos ocupantes⁵³. A fim de comprovar o alegado, apresenta diversos “prints” de telas extraídas do sistema.



Imagem 01⁵⁴ – Distrito Federal. Em linha circunscrita verde, perímetro de cada área sobre a qual foi requerida regularização nos moldes da Lei nº 5.803/2017 ou da legislação anterior.

⁵¹ Art. 1º Esta Resolução estabelece normas sobre a Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural - CDU, a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e a alienação por meio de escritura pública de compra e venda dos imóveis rurais da TERRACAP, **efetuadas diretamente ou por meio de licitação**. (grifou-se)

⁵² Lei nº 5.803/2017, Art. 7º Para ser beneficiário da regularização prevista nesta Lei, o ocupante de terra pública rural deve iniciar o procedimento administrativo junto a SEAGRI/DF.

⁵³ dados sobre ocupantes, posição física perimétrica de áreas, dimensões de áreas, situação fundiária, aspectos ambientais, inserção no PDOT, cadastro de lotes da TERRACAP, processo de regularização, titularidade dominial sobre a área ocupada, matrícula incidente, antiga fazenda em que se insere, núcleo rural de toponímia, unidade e demais dados de interesse.

⁵⁴ Numeração de imagem referente ao Ofício SEI-GDF N2363/2018 - SEAGRI/GAB (e-doc D2A61DD6-c)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

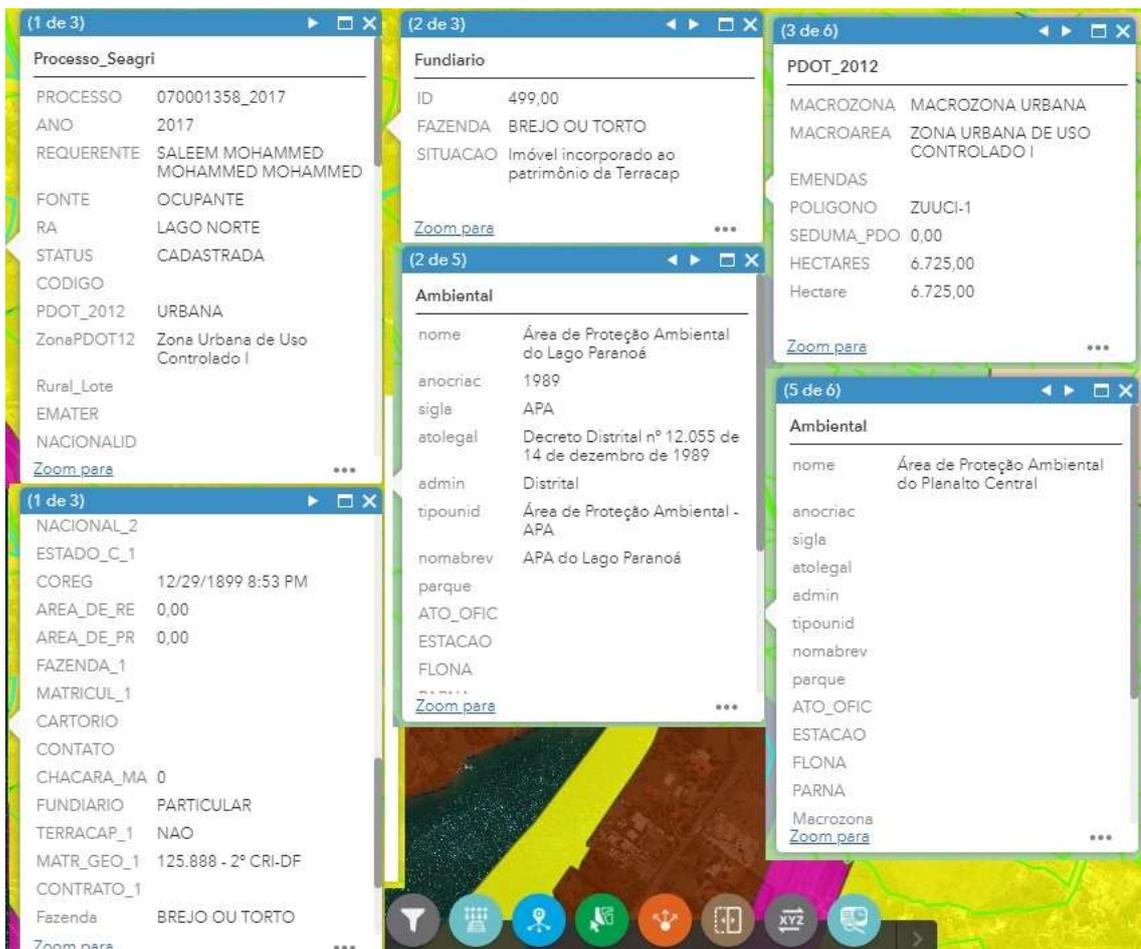


“Imagem 02⁵⁵ – Distrito Federal. Reprodução da imagem 01, com aplicação de camada fundiária. Em linha circunscrita verde, perímetro de cada área sobre a qual foi requerida regularização nos moldes da Lei nº 5.803/2017 ou da legislação anterior, superposta às “manchas” que informam situação fundiária – e.g., terras particulares (manchas vermelhas), terras desapropriadas de propriedade plena da TERRACAP (manchas amarelas), terras em comunhão (manchas verdes), terras desapropriadas de titularidade da União (manchas roxas), etc”

⁵⁵ Numeração de imagem referente ao Ofício SEI-GDF N2363/2018 - SEAGRI/GAB (e-doc D2A61DD6-c)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



“Imagem 05⁵⁶ – Blocos de metadados associados à área de interesse, referentes a diversas camadas de informação.”

70. Com tais exemplos, aduz que o sistema possui um cadastro das áreas ocupadas, registrando-se pessoas, processos e demais informações de interesse, permitindo o controle de acordo com as camadas de sobreposição de informações, associados a cada área, individualmente.

71. Afirma que o sistema permite, ainda, uma extração de dados, em formato .cvs, facilmente convertido em formato .xls (Excel), constando todas as informações lançadas na base de dados.

⁵⁶ Numeração de imagem referente ao Ofício SEI-GDF N2363/2018 - SEAGRI/GAB (e-doc D2A61DD6-c)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ID	CODIGO	Localidade	nm_pessao	endereco	nm_conjuge	nr_cpf_cnpj	nr_telefon	ds_email	FONTE	Hectare	PROCESS	REQUIRE	POOT	MATRÍCULA	POOT	CADASTR	SIT	FUNDO	RA	ANO	Emater	Fazenda	Shape	A_Shape	U_Glob
1	0	2901 Ana Maria	2901 WILSON R. N. R. ANA MARI	EVA MARIA SUTERO	12066885134	(61) 9158-3310	wroberts@hotmail.com	TERRACAP	2,120414	ZUEQ	GEORREF	URBANA	SIM	TERRACAP	SANTA	MJ	GAMA	23048,66	640,078	4730	GAMA	60768,93	1076,308	4141	
2	0	2902 Ana Maria	2902 LOURIVAL N. R. ANA MARI	FALECIDA	00827061153	(61) 9211-0496	l.zagone@terra.com.br	TERRACAP	6,220987	ZUEQ	GEORREF	URBANA	SIM	TERRACAP	SANTA	MJ	GAMA	23993,85	605,82	4605	GAMA	21029,61	618,058	4262	
3	0	2899 Ana Maria	2899 DESCONH N. R. ANA MARI		00000000000			TERRACAP	1,934884	ZUEQ	PENDENTI	RURAL	SIM	PARTICUL	SANTA	MJ	GAMA	22378,53	626,947	9350	GAMA	23628,89	615,910	5151	
4	0	2897 Ana Maria	2897 DESCONH N. R. ANA MARI		00000000000			TERRACAP	2,058784	ZUEQ	PENDENTI	URBANA	SIM	PARTICUL	SANTA	MJ	GAMA	21631,49	610,6137	1686	GAMA	21715,94	608,486	1104	
5	0	2908 Ana Maria	2908 ANTONIO N. R. SAIA	VELH DIVORCIADO	06988939772	(61) 9907-8136		TERRACAP	2,081377	ZUEQ	GEORREF	URBANA	SIM	TERRACAP	SANTA	MJ	GAMA	21927,56	608,715	5165	GAMA	21927,56	608,715	5165	
6	0	2904 Ana Maria	2904 JOSÉ ARI R. ANA MARI	IRACY SILVA DE ME	11366023191	(61) 4141-1399		TERRACAP	1,990084	ZUEQ	GEORREF	URBANA	SIM	TERRACAP	SANTA	MJ	GAMA	21927,56	608,715	5165	GAMA	21927,56	608,715	5165	
7	0	2905 Ana Maria	2905 DESCONH N. R. ANA MARI		00000000000			TERRACAP	1,997875	ZUEQ	GEORREF	URBANA	SIM	TERRACAP	SANTA	MJ	GAMA	21927,56	608,715	5165	GAMA	21927,56	608,715	5165	
8	0	2899 Ana Maria	2899 DESCONH N. R. ANA MARI		00000000000			TERRACAP	2,017655	ZUEQ	PENDENTI	RURAL	SIM	PARTICUL	SANTA	MJ	GAMA	21927,56	608,715	5165	GAMA	21927,56	608,715	5165	
9	0	2909 Ana Maria	2909 MARCELO N. R. SAIA	VELH.SOLTEIRO	78058381104	(61) 9902-2798		TERRACAP	2,011678	ZUEQ	PENDENTI	URBANA	SIM	PARTICUL	SANTA	MJ	GAMA	21927,56	608,715	5165	GAMA	21927,56	608,715	5165	
10	0	5156 Assentam	5156 JOSÉ FERRE ASSENTAMENTC	MARIA DAS DORES F	28143043134	(61) 9220-5840		TERRACAP	5,790136	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	62773,01	1086,675	3733	BRASILIA	18003,7	1561,5	4044		
11	0	5154 Assentam	5154 PAULO SOASSENTAMENTC	MARLEIDE OLIVEIRA	30424692591	(61) 9832-8309		TERRACAP	9,965051	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	60162,08	1057,921	4208	BRASILIA	88030,95	1301,101	3644		
12	0	5118 Assentam	5118 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	8,099427	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	81307,97	1217,572	1804	BRASILIA	103390,3	1164,679	1965		
13	0	5117 Assentam	5117 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	5,968065	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	52491,68	945,389	0201	BRASILIA	21446,66	644,4099	2493		
14	0	5115 Assentam	5115 MARIA DE ASSENTAMENTC		36427352172	(61) 9601-1722		TERRACAP	4,841991	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	15295,95	526,652	9765	BRASILIA	33672,89	798,0918	6065		
15	0	5114 Assentam	5114 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	1,979275	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28759,05	940,6016	6051	BRASILIA	28759,05	940,6016	6051		
16	0	5113 Assentam	5113 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	1,421914	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	96302,01	1259,665	1424	BRASILIA	64809,71	1017,883	8542		
17	0	5112 Assentam	5112 FRANCIS ASSENTAMENTC	SILVANA BARBOSA	09111779100	(61) 9199-9910		TERRACAP	8,589461	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	28893,9	942,218	5714		
18	0	5111 Assentam	5111 ARMAND ASSENTAMENTC	ELZA BATISTA DE SO	15348788634	(61) 9136-7691		TERRACAP	2,652389	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	96302,01	1259,665	1424		
19	0	5199 Assentam	5199 VICENTE I ASSENTAMENTC	MARIA APARECIDA	11197323104	(61) 997321787		TERRACAP	6,884161	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	64809,71	1017,883	8542	BRASILIA	96302,01	1259,665	1424		
20	0	5198 Assentam	5198 OSVALDO ASSENTAMENTC	JOANA VIANA DE AL	38878470372	(61) 8472-1037		TERRACAP	2,652389	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	28893,9	942,218	5714		
21	0	5297 Assentam	5297 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	6,782043	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	28893,9	942,218	5714		
22	0	5296 Assentam	5296 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	2,415805	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	28893,9	942,218	5714		
23	0	5295 Assentam	5295 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	1,232527	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	28893,9	942,218	5714	BRASILIA	28893,9	942,218	5714		
24	0	5294 Assentam	5294 GARIBEL ASSENTAMENTC		18962361515	(61) 8416-7220		TERRACAP	2,120921	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	22801,13	614,4021	0641	BRASILIA	22801,13	614,4021	0641		
25	0	5293 Assentam	5293 DAVI ASSENTAMENTC	FRANCISCA IVONIL	84120552168			TERRACAP	3,334978	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	33976,26	788,296	4663	BRASILIA	33976,26	788,296	4663		
26	0	5201 Assentam	5201 MARTA A ASSENTAMENTC	ANTONIO FERREIRA	52373649187			TERRACAP	2,097449	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	22773,02	742,2663	0506	BRASILIA	22773,02	742,2663	0506		
27	0	5298 Assentam	5298 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	2,002613	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	22706,36	629,1262	2050	BRASILIA	22706,36	629,1262	2050		
28	0	5297 Assentam	5297 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	2,068073	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	22415,44	614,966	8561	BRASILIA	22415,44	614,966	8561		
29	0	5199 Assentam	5199 SILVESTRE ASSENTAMENTC	DOMAR DE OLIVEIRA	02417880130	(61) 9283-6229		TERRACAP	2,838733	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	30766,5	790,748	4662	BRASILIA	30766,5	790,748	4662		
30	0	5198 Assentam	5198 MOISES D ASSENTAMENTC		6117531115	(61) 3036-2003		TERRACAP	6,852171	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	9237,637	396,3434	4659	BRASILIA	9237,637	396,3434	4659		
31	0	5195 Assentam	5195 ENOQUE ASSENTAMENTC	BUNICE MAGALHÃES	29642471187	(61) 8434-6599		TERRACAP	2,085451	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	22606,53	609,2099	1454	BRASILIA	22606,53	609,2099	1454		
32	0	5301 Assentam	5301 DESCONH ASSENTAMENTC		00000000000			TERRACAP	2,235056	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	24177,41	642,0718	4440	BRASILIA	38146,43	802,0769	0048		
33	0	5197 Assentam	5197 MARIA IN ASSENTAMENTC	MANUEL ANTONIO I	48408786172	(61) 9683-0846		TERRACAP	3,531933	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	38146,43	802,0769	0048	BRASILIA	38146,43	802,0769	0048		
34	0	5182 Assentam	5182 ZINALDO ASSENTAMENTC	IVONE TANOARIO S	2883279120	(61) 8421-0950		TERRACAP	5,504392	ZRUC	PENDENTI	RURAL	SIM	GDF	TAGUATI	BRASILIA	59660,34	985,5527	5423	BRASILIA	59660,34	985,5527	5423		

Imagem 07⁵⁷ – Tabulação em formato .xls, convertida do formato .csv, obtida por exportação de dados do aplicativo. Amostra parcial.

72. Na sequência, registra que o sistema é de uso restrito à SEAGRI, no entanto, as informações utilizadas provêm também do cadastro de lotes registrados e mapeados pela TERRACAP. Portanto, o sistema alimenta-se de informações conjuntas dos dois órgãos.

73. Relembra que embora a Secretaria de Agricultura tenha firmado com a Empresa Pública o Termo de Cooperação Técnica nº 14/2017⁵⁸, obrigando-se a prestar apoio técnico e operação nas questões afetas ao controle e regularização das terras rurais de propriedade da Empresa Pública, existem limitações decorrentes do Termo de Ajustamento de Conduta nº 18/2006⁵⁹ que, dada sua característica *intuitu personae*, as atribuições concedidas à SEAGRI são limitadas à sua competência, observado o disposto Parecer Normativo da PGDF⁶⁰.

74. Ao apresentar outros esclarecimentos, informa que a ação empreendida tem a finalidade de induzir os atuais ocupantes a manifestarem, por livre vontade, a intenção de regularizar a situações das ocupações. Estas informações, fornecidas pelos ocupantes, alimenta o atual cadastro em utilização pela Secretaria.

75. Destaca a existência de situações em que o interessado não comparece ou procura regularizar sua situação. Nesses casos, realiza-se, por meio de fiscalização, notificação para que o ocupante manifeste interesse na regularização, sob pena de outra destinação à gleba, ou reinvidicação da propriedade. Neste momento, levantam-se os dados da ocupação, de forma a realizar um “pré-cadastro”. Todavia, por não ser associado a um processo formal de regularização, tais informações não são inseridas no sistema.

⁵⁷ Numeração de imagem referente ao Ofício SEI-GDF N2363/2018 - SEAGRI/GAB (e-doc D2A61DD6-c)

⁵⁸ E-doc [1FAF21B4](#)

⁵⁹ Firmado entre a TERRACAP e a Prodema/MPDFT (e-doc D2A61DD6-c fls. 15/16) .

⁶⁰ Parecer nº 047/2017-PRCON/PGDF (e-doc D2A61DD6-c fls. 17)



76. Diante de tais assertivas, embora admita a existência de algumas deficiências, afirma que **“ousamos divergir respeitosamente da afirmação feita no Relatório de Auditoria**, quanto à inexistência de cadastro de todas as áreas rurais”. Uma vez que **“conforme demonstrado, embora em permanente construção, dada a sua própria natureza, o cadastro existe, quer em nossa base de dados, quer na base da TERRACAP, já a nós disponibilizada”**.

77. Prosseguindo, posiciona-se no mesmo entendimento adotado no presente achado de auditoria, no tocante à deficiência no cadastro das pessoas que requerem a regularização. Destaca que, de fato, existe a necessidade de registro dos dados pessoais dos requerentes, medidas que já estariam sendo adotadas.

78. Em novo ponto, aborda a questão referente ao baixo grau de regularização das terras públicas rurais, afirmando que, embora a o relatório aponte que *“Aproximadamente 230.000 ha (duzentos e trinta mil hectares) de áreas rurais do território do DF pertencem à TERRACAP. Desses 43.880 hectares (ha) possuem contratos de concessão assinado, ou seja, apenas, 19,08% do total. Assim, verifica-se que aproximadamente 81% da área rural do Distrito Federal encontra-se ocupada de maneira irregular, sem a celebração dos devidos contratos”*, tal dado não pode ser considerado de forma absoluta.

79. Pondera que a auditoria não levou em consideração as terras com titularidade “em comunhão” da TERRACAP com particulares, ou seja, aquelas em que não houve definição das áreas pertencentes a cada um dos proprietários no momento da desapropriação. Para tais áreas, levando em consideração o descrito no TAC nº 18/2006, não seria possível a celebração de contratos de concessão.

“CLÁUSULA TERCEIRA

*Assume a **COMPROMISSÁRIA** a obrigação de fazer consistente em, no prazo de até 05 (cinco) anos, adotar as medidas necessárias para a regularização da situação das terras rurais de sua propriedade que tenham sido desapropriadas em comum, relativamente às quais ainda não tenha sido definida qual área pertence à TERRACAP e qual pertencente ao(s) particular(es).*

(...)

Parágrafo segundo – O prazo ora estabelecido pode ser prorrogado em até 05 (cinco) anos, caso sobrevenham motivos técnicos e/ou jurídicos que justifiquem a prorrogação.”

80. Tais áreas correspondem a, aproximadamente, 10% das terras públicas rurais, percentual que, no entender da SEAGRI, não pode ser considerada dentro do universo dos 81% apresentados no relatório como áreas pendentes de regularização.

81. Aponta que a simples formalização ou requerimento perante a Secretaria, visando a regularização, não deve ser considerado como uma situação regular, uma vez que a aprovação está condicionada a apresentação de toda a documentação hábil e demais comprovações de regularidade.

82. Na sequência, contesta o marco legal para finalização das regularizações das atuais ocupações, estipulado pela Lei nº 5.803/2017, amparando-



se nos termos do já citado TAC nº 2016, com os fundamentos a seguir transcritos⁶¹:

”Registre-se, ainda, que o TAC nº 18/2006, consolidado com seu Termo Aditivo de 2011, em sua Cláusula Primeira e Parágrafo Primeiro, estabelece contagem de prazo que extrapola o biênio legal que confere eficácia à Lei no 5.803/2017. Confira-se:

CLÁUSULA PRIMEIRA

Assume a COMPROMISSÁRIA a obrigação de fazer consistente em, no prazo de até 05 (cinco) anos, promover a regularização das terras rurais de sua propriedade que se encontrem ocupadas, de modo a dotá-las do título jurídico hábil a conferir legalidade à ocupação passível de regularização, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos jurídicos aplicáveis à espécie, nos termos da legislação em vigor, e da necessária integração entre as várias políticas destinadas à gestão territorial, e os princípios e normas considerados na parte introdutória ao presente Termo Aditivo e ao Termo de Ajustamento de Conduta nº 018/2006.

Parágrafo primeiro – O prazo ora estabelecido pode ser prorrogado em até 05 (cinco) anos, caso sobrevenham motivos técnicos e/ou jurídicos que justifiquem a prorrogação.

Ousamos entender, ressalvado entendimento diverso, que as regularizações poderão prosseguir após o término do biênio legal previsto pela Lei nº 5.803/2017, mas deverão estar vinculadas exclusivamente à TERRACAP, como signatária do TAC, posto que, não havendo nova norma explícita, a SEAGRI não poderá cadastrar novos pedidos voluntários de regularização ou atuar em novas regularizações dentro do prazo situado entre o término do biênio legal previsto e os cinco anos de prorrogação da Cláusula Primeira do TAC: somente poderá prosseguir naquelas que foram solicitadas durante o prazo de vigência da Lei no 5.803/2017.”

83. Discorre, ainda, sobre a dificuldade operacional, frente ao defasado quadro de pessoal, para instrução de mais de 5.000 processos, rogando ao Tribunal que pondere levando em consideração tal entrave.

84. Na sequência, registra que “o cadastro corresponde exatamente à efetiva regularização em andamento”, reforçando que o cumprimento ao art. 348, § 1º⁶² dá-se não apenas de forma bienal, mas permanente, considerando que, com a regularização, o cadastro se torna contínuo.

85. Discorrendo sobre a divergência de informações entre os processos e numeração de contratos identificados, afirma que essas incongruências decorreram de adaptações no Sistema GIR, uma vez que, alguns contratos, foram firmados sem estarem cadastrados na base informatizada.

86. Anota que os “processos físicos” estão migrando para o SEI – Sistema Eletrônico de Informações, e, atualmente, foi criada a Gerência de Monitoramento e Avaliação, vinculada à Subsecretaria de Regularização Fundiária, com a finalidade de

⁶¹ (e-doc D2A61DD6-c fls. 25)

⁶² LODF - Art. 348, §1º: O Governo do Distrito Federal procederá bienalmente ao levantamento e cadastramento das terras públicas rurais de seu território, com vistas a identificar aquelas que não cumprem sua função social, bem como os concessionários inadimplentes.



manter o controle e andamento de processos.

Posicionamento da equipe de auditoria

87. Em relação à manifestação apresentada pela TERRACAP, tem-se que não traz novos argumentos em relação ao apresentado no presente relatório. Como já descrito nas análises e evidências, especificamente no § 53, a empresa já discorreu sobre a pretensão de, findo o prazo legal, realizar um “chamamento público, com ampla divulgação, para que os ocupantes de imóveis rurais que não tenham regularizado o façam, sob pena de inclusão em licitação⁶³.”

88. Embora, de fato, como argumentado pela empresa, a validade do prazo estipulado pela Lei nº 5.803/2017, regulamentada pelo Decreto Distrital nº 38.125/2017, impeça qualquer ação enérgica contra os atuais ocupantes irregulares, o que questiona-se, no presente achado, é a ausência de medidas pró ativas que estimulem e incentivem os interessados a buscarem a regularidade das ocupações, considerando que o prazo legal vem transcorrendo sem que haja uma efetiva regularização das terras rurais (apenas 19%).

89. Nota-se, como apontado no relatório, que a situação de irregularidade reflete, inclusive, na arrecadação da empresa, uma vez que a cobrança da retribuição pela utilização das terras públicas rurais só é realizada daqueles que possuem situação regularizada.

90. Quanto às considerações trazidas pela Secretaria de Agricultura, cumpre destacar que, de fato, assiste razão à ponderação lançada, de que o prazo de regularização não finda em abril de 2019, mas sim, o prazo final para que os atuais ocupantes requeiram esta regularidade. De fato, após tal marco legal, as terras deverão ser regularizadas por meio de procedimento licitatório, facultando a qualquer interessado participar e obter o direito ao uso.

91. No entanto, o objetivo da auditoria, com as determinações propostas, é que as Jurisdicionadas promovam a regularização dos atuais ocupantes, posto que esta regularização direta, ao passo que atende a legislação de regência, constitui a forma mais célere, e de interesse de todos os atuais envolvidos, reduzindo-se diversos trâmites processuais, administrativos e, possivelmente, evitando-se eventuais ações judiciais. Todavia, diante da assertiva, procedeu-se pequeno ajuste de redação das determinações propostas, destacando-se a referências a “regularização dos atuais ocupantes das terras públicas rurais”.

92. No tocante à deficiência no cadastro dos ocupantes, nota-se que os arrazoados apresentados pela Secretaria de Agricultura referem-se ao sistema de mapeamento de território, com as definições de áreas, perímetros e titularidade, descrevendo a situação fundiária das propriedades rurais.

93. Não se pode olvidar que, no tocante ao georreferenciamento, o sistema utilizado pela SEAGRI, malgradas algumas dificuldades técnicas apontadas pela Secretaria, possui uma base de dados que apresenta informações sobre as propriedades, conforme relatado pela Jurisdicionada, e informa “*posição física perimétrica de áreas, dimensões de áreas, situação fundiária, aspectos ambientais,*

⁶³ e-Doc F7C8FCC0.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

inserção no PDOT, cadastro de lotes da TERRACAP, processo de regularização, titularidade dominial sobre a área ocupada, matrícula incidente, antiga fazenda em que se insere, núcleo rural de toponímia, unidade e demais dados de interesse”.

94. Todavia, o presente achado aponta a deficiência das informações **em relação aos ocupantes dessas propriedades**, a atualização desses dados constitui uma necessidade fundamental para o processo de regularização.

95. Conforme apontado nas análise e evidências (§ 40), *em abril/2018 existiam cerca de 5.642 processos de regularização em trâmite na Secretaria de Agricultura. Todavia, como se extrai da explanação da SEAGRI⁶⁴, os documentos constantes desses autos não estão cadastrados em sistema informatizado, tampouco constituem informações precisas/coerentes, capazes de representar um cadastro fidedigno dos ocupantes das terras públicas”.* Esta análise amparou-se, ainda, em informação prestada pela TERRACAP, onde destacou-se que **“o total de imóveis que possuem identificação dos ocupantes corresponde a 43.880 hectares”.**

96. Considerando que as áreas rurais pertencentes a TERRACAP possuem um total de 230.000 hectares, o percentual de imóveis com identificação atualizada dos ocupantes representa, somente, 19,08%.

97. Nota-se que a SEAGRI confirma o descrito no presente achado, ao apresentar as seguintes informações⁶⁵:

“Prosseguindo no que tange a cadastros, assentou o Relatório de Auditoria que está deficiente o cadastro de documentos das pessoas que vêm requerer a regularização formalmente.

Com razão.

Os estamentos da SEAGRI olvidaram a necessidade de se inserir dados pessoais dos requerentes, e já estão sendo adotadas as gestões no sentido de promover essa complementação para cada processo de regularização, cujos avanços serão alcançados em função do caminhar da própria política de regularização.

...

“Por derradeiro, nessa questão, é mister e entendemos que o cadastro corresponde exatamente à efetiva regularização em andamento, quando o Poder Público estará em condições de exercer o efetivo monitoramento da ocupação das terras rurais, isso tanto no que se refere às terras de propriedade da TERRACAP, assim como das poucas unidades de propriedade do Distrito Federal.” (grifos do original)

98. Nesse sentido, reconhecendo que, atualmente, a Secretaria de Agricultura dispõe de um sistema com preciosas informações georreferenciadas acerca das propriedades públicas rurais, mantem-se o presente achado, no tocante ao cadastro dos ocupantes destes imóveis.

99. Concernente à informação trazida na manifestação dos gestores, em relação às terras “em comunhão”, que representariam, aproximadamente, 10% das terras públicas rurais, entende-se que, do mesmo modo, não alteram as

⁶⁴e-Doc 5E24DBE9, fl. 1.

⁶⁵ (e-doc D2A61DD6-c fls. 22)



considerações apontadas no presente achado.

100. Em que pese tratar-se de situação jurídica diversa, tendo em conta a indefinição das áreas pertencentes a cada um dos titulares (TERRACAP e particulares), versa-se sobre propriedades que carecem de regularização, como bem assentado no TAC nº 18/2006. Somente após a definição da titularidade, será possível proceder-se a lavratura dos competentes contratos de concessão.

101. A Secretaria discorre, ainda, acerca da carência de força de trabalho de forma a suprir a demanda estabelecida. Tal fato não passou despercebido à equipe de auditoria, no entanto, entende-se que não pode amparar-se nesta deficiência para o pleno cumprimento das obrigações inerentes às atividades do órgão.

102. Importa destacar que a SEAGRI, de forma voluntária, firmou com a Empresa Pública o Termo de Cooperação Técnica nº 14/2017, visando promover a gestão da ocupação das terras rurais pertencentes à TERRACAP e a consequente regularização.

103. Por fim, quanto à possível regularização dos atuais ocupantes após o prazo legal estipulado pela Lei nº 5.803/2017, exclusivamente pela TERRACAP, amparando-se no Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta nº 18/2006⁶⁶, entende-se que não merece vingar.

104. Destaca-se que o prazo ajustado, na Cláusula Primeira, foi de até 5 (cinco) anos, contados a partir da lavratura do ajuste. Em que pese previsão de prorrogação por igual período, esta condiciona-se à “existência motivos técnicos e/ou jurídicos que justifiquem a prorrogação”.

105. Nota-se que o aditivo foi firmado em 2011, portanto, em momento anterior à edição da atual legislação distrital que versa sobre a regularização das propriedades rurais (2017). Portanto, ainda que sobreviessem motivos que amparassem a prorrogação prevista, estar-se-ia diante de conflito com a lei expressa, sob a qual não poderia um Termo de Ajustamento de Conduta se sobrepor.

106. Desta forma, diante do exposto, mantem-se o presente achado, com as proposições a seguir apresentadas.

Proposições

107. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar à TERRACAP e à SEAGRI que, conjuntamente:
 - a. promovam medidas no sentido de tornar célere o processo de identificação e regularização dos atuais ocupantes das terras públicas rurais, uma vez que apenas 19% da área encontra-se regular e que o prazo legal expirar-se-á em 19/04/2019;
 - b. adotem medidas para dar efetivo cumprimento ao art. 348, § 1º da LODF, que ordena o levantamento e o cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, em reiteração às Decisões TCDF nº 6.779/07 e

⁶⁶ Firmando entre a TERRACAP e o MPDFT.



5773/16;

- II. Determinar à SEAGRI que adote medidas com vistas à modernização da Subsecretaria de Regularização Fundiária – SRF de modo a permitir o controle eficaz das terras públicas rurais do DF, incluindo banco de dados com informações fidedignas, em reiteração à Decisão nº 4971/15;
- III. Autorizar o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal para avaliar a repercussão nas contas anuais da SEAGRI e da TERRACAP, exercício 2017, da falha apontada no Achado 1 (Deficiência no cadastro dos ocupantes de áreas públicas rurais);

Benefícios Esperados

108. Melhor controle na ocupação das terras rurais, levando a maior transparência da destinação e uso de bens públicos. Também, o processo de regularização levará ao aumento de receitas em favor do erário.

2.2 QA 2 – Existe controle dos pagamentos dos tributos pelos ocupantes?

Parcial. Contudo, há um grau de inadimplência elevado quanto à restituição do Imposto Territorial Rural referente a 2014 e das taxas de retribuição, no que diz respeito aos imóveis já regularizados. Percebeu-se, ainda, deficiência no controle do recebimento das indenizações pela utilização das terras públicas rurais anteriormente à regularização.

2.2.1 Achado 2 – Deficiência no controle e na cobrança das restituições ao erário referentes ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

Critério

109. O ocupante da terra pública rural deve estar adimplente com o ITR para ser beneficiário da regularização da área (Inciso VI do Art. 7º da Lei nº 5.803/2017 para processos a partir da vigência da Lei ou inciso V do art. 10 do Decreto nº 34.931/2013).

Análises e Evidências

110. O processo de regularização implica ao requerente obrigações relativas ao pagamento de taxas de retribuições anuais e do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

111. O Art. 7º, VI, da Lei⁶⁷ nº 5.803/2017 determina que para ser beneficiário da regularização prevista nesta Lei, o ocupante de terra pública rural deve

⁶⁷Art. 7º Para ser beneficiário da regularização prevista nesta Lei, o ocupante de terra pública rural deve iniciar o procedimento administrativo junto à SEAGRI-DF, a fim de comprovar os seguintes requisitos: (...)

VI – estar adimplente com o Imposto Territorial Rural - ITR;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

estar adimplente com o Imposto Territorial Rural – ITR.

112. Destaca-se que cumpre à TERRACAP efetuar o pagamento do ITR, em favor da União, e cabe ao ocupante da área rural fazer o ressarcimento à empresa.

113. A partir dos dados⁶⁸ fornecidos pela TERRACAP⁶⁹, evidenciou-se alta inadimplência (≈ **95%**) em relação aos ressarcimentos dos valores de ITRs do ano de 2014, conforme assinalado a seguir:⁷⁰

Tabela 6 – Inadimplência no ressarcimento de ITR no ano de 2014

Quantidade de ocupantes (CDU)	881
Quantidade de não pagantes ITR 2014	835
% de inadimplência	94,78%

114. Destaca-se que em relação à 2015, 2016 e 2017, há decisão judicial⁷¹, no sentido de isentar a TERRACAP do pagamento do imposto, com liminar concedida em 26 de fevereiro de 2015, e decisão de mérito, no mesmo sentido, prolatada em 27 de setembro de 2017:

Ante o exposto, **DEFIRO** a tutela antecipada para suspender os procedimentos fiscais de constituição de créditos tributários e da exigibilidade do IRPJ e do ITR, do exercício de 2015 e exercícios subsequentes, nos termos do artigo 151, V, do CTN, até ulterior deliberação deste Juízo.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos contidos na inicial, resolvendo o mérito da questão (art. 487, I, do CPC/2015), para **declarar** a inexistência de relação jurídico-tributária quanto à exigência de crédito tributário do IRPJ e ITR do exercício de 2015 e exercícios subsequentes, bem como para **declarar** a TERRACAP beneficiária da imunidade tributária recíproca conferida pelo artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal.

115. Nos processos⁷² da tabela seguinte constam os cálculos do valor do ressarcimento que teria de ser efetuado em favor da TERRACAP à título de ITR.

⁶⁸ Em resposta à Nota de Auditoria nº 5, foi encaminhada relação dos ocupantes das terras regularizadas, num total de 881 registros (e-Doc 21E90476).

⁶⁹ Foi encaminhada planilha com as áreas regularizadas e com os pagamentos dos valores de ITR e taxas de retribuição anuais.

⁷⁰ PT 15DA_PT_15, e-Doc E3FD28E7-e.

⁷¹ e-Doc 04302ABE, pags. 3 e 21 (Processo Nº 0009858-50.2015.4.01.3400 - 2ª VARA FEDERAL e Nº de registro e-CVD 00032.2015.00023400.1.00254/00033. Autor: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal TERRACAP; Réu: União Federal (Fazenda Nacional).

⁷² DA_PT_16PT 15 - e-Doc E3FD28E7-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Contudo, não há comprovação do pagamento/ressarcimento, relativo aos anos de 2013 e 2014.

Tabela 7 – Ausência de ressarcimento de ITR

Processo	Nº Contrato	Data de assinatura
0070.001606/2011	078/2017	08/12/2017
0070.002474/2011	53/2017	05/02/2018
0070.002124/2013	55/2017	26/01/2018
0070.001980/2011	92/2017	08/05/2017
0070.002817/2012	29/2017	08/05/2017
0070.001989/2011	016/2017	08/05/2017
0070.001587/2011	65/2017	08/05/2017
0070.001856/2013	90/2017	08/05/2017
0070.001338/2010	51/2017	08/05/2017
0070.001177/2010	80/2017	08/05/2017
0070.001252/2010	004/2017	08/05/2017

116. Ressalta-se, ainda, que, embora a Companhia mantenha uma base cadastral com os registros de pagamentos e inadimplências referentes à cada interessado, ao realizar a análise processual, não são juntados aos autos os respectivos documentos referentes aos pagamentos do ressarcimento do tributo. A título de ilustração, apresentam-se os cálculos dos valores de ITR dos processos nºs 070.001.606/2011 e 070.002.124/2013, cujo comprovante de ressarcimento não consta dos autos.

Figura 1 – Processos 070.001.606/2011 e 070.002.124/2013– Cálculo da restituição de taxa de retribuição



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Despacho nº.: 074/2015 - Atualização NURAL
Processo nº.: 070.001.606/2011
Imóvel nº.: 4-A

Folha Nº.: 284
Proc. Nº.: 070.001.606/2011
Rúbrica: ~~4~~
Matrícula: 140610

Imposto Territorial Rural - ITR (Exercícios 2009/2014)
Área Isolada Guariroba nº 4 - NIRF nº.: 5.650.411-0

Área Total

Exercício	Valor Pago	Valor Devido
2009	R\$ 747,14	R\$ 1.030,08
2010	R\$ 747,14	R\$ 987,75
2011	R\$ 747,14	R\$ 919,74
2012	R\$ 747,14	R\$ 872,72
2013	R\$ 747,14	R\$ 822,79
2014	R\$ 747,14	R\$ 773,63
Total	R\$ 4.482,84	R\$ 5.406,71

Total de Hectares 678,20 Valor do Hectare R\$ 7,97

Área Ocupada 496,89
Valor à Restituir R\$ 3.961,28

Observações:

* Segundo inciso V, do art. 10, do Decreto nº.: 34.931/2013, incumbe ao Interessado o ressarcimento proporcional dos valores pagos pela TERRACAP à título do Imposto Territorial Rural - ITR dos últimos 05 (cinco) anos, bem como os que futuramente irão incidir sobre a proporcionalidade do imóvel.

* Até o presente momento, não há possibilidade de individualização do imóvel e, em razão do §3º, art. 4º, da IN/SRF nº.: 073/2000, na qual "(...) não se considera contribuinte do ITR o parceiro ou arrendatário de imóvel explorado por contrato de parceria ou arrendamento", a TERRACAP está impossibilitada de criar um NIRF específico para esta área, efetuando o pagamento anual de ITR.

* Índice de atualização: INPC
(Fonte: <http://www.tjdft.jus.br>)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

TERRACAP
Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

Despacho nº.: 21/2015 - Atualização NURAL
Processo nº.: 111.002.124/2013
Imóvel: 8

Folha Nº: 161
Proc. Nº: 111.002.124/2013
Rúbrica: [assinatura]
Matrícula: 565-7

Imposto Territorial Rural - ITR (Exercícios 2009/2014)
Retiro do Meio - NIRF nº.: 5.650.242-7

Área Total

Exercício	Valor Pago	Valor Devido
2009	R\$ 10.690,00	R\$ 16.404,98
2010	R\$ 10.690,00	R\$ 15.730,85
2011	R\$ 10.690,00	R\$ 14.647,71
2012	R\$ 10.690,00	R\$ 13.898,89
2013	R\$ 10.690,00	R\$ 13.103,75
2014	R\$ 10.690,00	R\$ 12.320,79
Total	R\$ 64.140,00	R\$ 86.106,97

Total de Hectares: 4,448,30 Valor do Hectare: R\$ 19,36

Área Ocupada: 413,67
Valor à Restituir: R\$ 8.006,62

Observações:

* Segundo inciso V, do art. 10, do Decreto nº.: 34.931/2013, incumbe ao interessado o ressarcimento proporcional dos valores pagos pela TERRACAP a título do Imposto Territorial Rural - ITR dos últimos 05 (cinco) anos, bem como os que futuramente irão incidir sobre a proporcionalidade do imóvel.

* Até o presente momento, não há possibilidade de individualização do imóvel e, em razão do §3º, art. 4º, da IN/SRF nº.: 073/2000, na qual "(...) não se considera contribuinte do ITR o parceira ou arrendatário de imóvel explorado por contrato de parceria ou arrendamento", a TERRACAP está impossibilitada de criar um NIRF específico para esta área, efetivando o pagamento anual de ITR.

* Índice de atualização: INPC

JUSTIFICATIVA

117. Assim, em alguns dos processos⁷³ em exame, quando consta o valor a ser restituído à TERRACAP, **não** são apresentados os comprovantes dos ressarcimentos. Noutros casos, nem consta o cálculo.

118. Em que pese a presunção de veracidade dos dados inseridos na base de dados, entende-se que, como boa prática processual, devem ser juntados aos autos os competentes comprovantes da situação de adimplência/inadimplência.

119. Desta forma, verifica-se que os controles adotados pela Companhia são frágeis, não permitindo avaliar se todos os contratos assinados foram precedidos do regular recolhimento do tributo. Assim, identifica-se como necessário que a Jurisdicionada realize um efetivo controle dos pagamentos realizados a título de ressarcimento do ITR devido.

Causas

120. Ausência de controles financeiros adequados e necessários ao processo de regularização.

⁷³ PT 16 - e-Doc 54E0E9E3-e.



Efeitos

121. Eventual perda de receita da TERRACAP por conta do descumprimento do Art. 7º, VI, da Lei nº 5.803/2017.

Considerações do Auditado

122. A TERRACAP⁷⁴ inicia a manifestação informando que possui o Sistema de Gestão de Imóveis Rurais – GIR, implantado para cadastramento das ocupações rurais, constando informações relativas a área ocupada⁷⁵, bem como dados pessoais do ocupante⁷⁶. Ressalva que a cobrança de ITR recai apenas sobre os Contratos de Concessão de Direito de Uso cujas terras ocupadas possuem Número do Imóvel na Receita Federal – NIRF, e realizava a emissão do boleto por meio do Sistema de Gestão de Guias de Recolhimento – GRR.

123. Informa que, atualmente, estão sendo implementadas adequações no sistema GIR, sendo que, no início de 2018, deu-se início a novas funcionalidades que permitissem descontinuar o uso do sistema GRR. No entanto, relata que, após diversos testes, o sistema ainda não se encontra apto para de emissão e controle de boletos.

124. Ressalta que em 27/07/2018 houve uma correção no sistema, o que propiciará, “em breve”, sua total disponibilidade.

125. Prosseguindo, destaca que, tão logo seja totalmente implementado, o sistema GIR, permitirá a emissão de todos os boletos de cobrança em um prazo curto de tempo, estimado em 30 dias, apresentando um cálculo atualizado do valor devido a cada ocupante.

126. Por fim, apresenta a seguinte informação:

“... cabe ressaltar que o período de referência das cobranças do ITR será para 2009 a 2014, de acordo com o ano da celebração do contrato. Há uma Ação Declaratória de inexistência de relação jurídica tributária movida pela TERRACAP em desfavor da Receita Federal do Brasil. A partir do ano de 2015, os pagamentos do ITR das áreas pertencentes ao patrimônio desta Companhia ficaram sobrestados até julgamento do mérito. Portanto, caso a ação seja julgada improcedente a TERRACAP efetuara os pagamentos do referido imposto e repassará aos concessionários a valor proporcional a fração da área concedida.” (grifos do original)

Posicionamento da equipe de auditoria

127. A manifestação trazida pela Jurisdicionada não afasta o presente achado. Ao contrário, ao informar que está providenciando, e quase finalizando, ajustes em seu Sistema de Gestão de Imóveis Rurais – GIR, de forma a permitir o controle e cobrança das restituições referentes ao ITR, corrobora as análises e evidências apontadas na auditoria, demonstrando a “deficiência no controle e na cobrança das restituições ao erário referentes ao Imposto Sobre a Propriedade

⁷⁴ E-doc [BE94B441-c](#) fls. 06/08.

⁷⁵ dimensão total, área de reserva legal, área de preservação permanente, NIRF incidente, matrícula do imóvel.

⁷⁶ CPF, RG, contatos telefônicos, endereço de correspondência e endereço eletrônico.



Territorial Rural – ITR”.

128. Embora as novas funcionalidades, conforme informações da TERRACAP, já estejam em fase final de implementação, entende-se que devem ser mantidas as presentes proposições que, posteriormente, em futuro monitoramento de auditoria, deverão ser objeto de verificação quanto ao efetivo cumprimento.

Proposições

129. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar à TERRACAP que:
 - a. junte aos autos específicos os comprovantes referentes à restituição dos valores relativos ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR pelos concessionários de terras públicas rurais, ou medida alternativa que garanta o efetivo controle do pagamento desses valores;
 - b. adote medidas para reaver os valores de ITR referentes aos contratos de concessão de área rural já celebrados que estão inadimplentes.

Benefícios Esperados

130. Recebimento de recursos em favor da TERRACAP.

2.2.2 Achado 3 - Inadimplência do pagamento das taxas de retribuição pelos concessionários

Critério

131. Os concessionários devem recolher anualmente a taxa de retribuição pelo uso da propriedade rural (Arts. 8º e 12º da Lei nº 5.803/2017).

Análises e Evidências

132. O art. 8º da Lei nº 5.803/17 estabelece a obrigação do pagamento de **retribuição anual** pelo uso da propriedade rural, *in verbis*:

“Art. 8º Os instrumentos jurídicos para concessão de uso e alienação das terras públicas rurais objeto desta Lei são:

I - legitimação de posse para a gleba com característica rural inserida em zona urbana ou gleba rural que não possua matrícula individualizada;

II - Concessão de Uso Oneroso - CDU, com vigência de 30 anos, renovável por igual período, mediante retribuição anual;

III - Concessão de Direito Real de Uso - CDRU:

*a) **mediante retribuição anual**, com prazo determinado e vigência de 30 anos, renovável por igual período;”*

133. Observa-se, portanto, que após a regularização, com a assinatura dos competentes termos de concessão (CDU ou CDRU), os beneficiários devem proceder à retribuição anual pelo uso da propriedade rural.

134. Questionada acerca do controle dos pagamentos referentes à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

retribuições anuais, a TERRACAP assim expôs⁷⁷:

“A DIHAR⁷⁸/GERUR coordena os procedimentos relativos a arrecadação dos valores referentes as concessões dos imóveis rurais de propriedade da TERRACAP. É previsto nos contratos de Concessões de Uso dos imóveis Rurais (CDU) o pagamento a TERRACAP da retribuição anual e do Imposto Territorial Rural (ITR). Anualmente, a TERRACAP gera o boleto referente a retribuição anual e encaminha a todos os concessionários, via correio eletrônico ou Carta com Aviso de Recebimento (AR). Com relação aos controles de pagamentos efetivados pelos concessionários, o controle é realizado numa planilha em formato ACCESS, na qual estão relacionados todos os concessionários com respectivas informações dos pagamentos da retribuição anual e do ITR.

...

As guias são encaminhadas, anualmente, no mês de aniversário dos contratos. Sendo realizado a ‘baixa’ dos pagamentos na planilha de controle ACCESS após verificação da adimplência no sistema GGR. O controle das retribuições anuais pagas é acompanhado por meio de planilha de controle, a qual apresenta informações de todos os pagamentos realizados pelos concessionários. ”

135. Analisando a planilha apresentada pela empresa, percebe-se que está sendo realizado o controle dos pagamentos efetuados em relação às retribuições. Todavia, há de se registrar o grau de inadimplência observado, mormente no ano de 2017, que se pode considerar elevado (**31%**), como demonstrado na tabela a seguir⁷⁹:

Tabela 8 – Inadimplência no pagamento de taxas de retribuição anuais (DA_PT_15⁸⁰)

Valores a receber e inadimplência (das retribuições) em cada ano					
Inadimplencia	2013	2014	2015	2016	2017
Valor das Retribuições original	R\$ 477.722,90	R\$ 838.642,33	R\$ 1.839.619,28	R\$ 2.042.079,32	R\$ 2.728.796,59
Valor Pago (inclui multas)	R\$ 349.357,83	R\$ 687.808,31	R\$ 1.737.034,24	R\$ 1.766.669,56	R\$ 1.880.692,44
não pago no prazo	R\$ 128.365,07	R\$ 150.834,03	R\$ 102.585,04	R\$ 275.409,76	R\$ 848.104,15
taxa de inadimplência	27%	18%	6%	13%	31%

136. Portanto, faz-se necessário que a TERRACAP promova a cobrança desses valores, fazendo cumprir, por exemplo, a Cláusula Décima Sétima – *das Infrações ao Contrato, vedações e penalidades do Contrato de Concessão de Uso Oneroso* - que, em seu inciso VI, assim dispõe:

“O descumprimento pelo(a) CONCESSIONÁRIO(A) de quaisquer

⁷⁷ Ofício nº 42/18 – TERRACAP (e-doc CBF605C-c)

⁷⁸ Diretoria de Habitação e Regularização

⁷⁹ Como valor pago foi considerado o valor lançado, desconsiderando eventuais acréscimo de juros e correção.

⁸⁰ PT-15 – e-Doc E3FD28E7-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

cláusulas ou condições avençadas no presente contrato ensejará a resolução da CDU, garantido o contraditório e a ampla defesa, inclusive nas hipóteses em que o mesmo:

...
VI. deixar de efetuar o pagamento de duas ou mais retribuições anuais de que trata a cláusula sexta, bem como deixar de repassar o valor correspondente ao Imposto Territorial Rural – ITR.”

Causas

137. Ineficácia das ações cobrança.

Efeitos

138. Perda de receita da TERRACAP.

Considerações do Auditado

139. Descreve que foram implementados ajustes no Sistema de Gestão de Imóveis Rurais – GIR, possibilitando a emissão dos boletos de pagamento das taxas de retribuição pelo uso da área, bem como a geração de relatórios de pagamentos e identificação dos concessionários inadimplentes.

140. Diante do aperfeiçoamento no sistema, a empresa afirma que vem atuando de modo incessante para a efetivação de um controle rígido, seguro e transparente, quanto ao recebimento de todas as obrigações legais dos ocupantes dos imóveis rurais de sua propriedade. Desta forma, já vem realizando a notificação administrativa dos ocupantes que se encontram em situação de inadimplemento.

141. Caso resultem infrutíferas as cobranças, o setor competente promove o envio a ACJUR - Advocacia e Assessoria Jurídica da TERRACAP, com vistas a rescisão contratual, cobrança dos valores devidos e retomada do imóvel.

142. De forma a subsidiar e comprovar as informações prestadas, apresenta diversos documentos a comunicações encaminhadas aos concessionários, por meio de correspondência eletrônica (e-mail), ou via postal, com o competente Aviso de Recebimento – AR⁸¹.

Posicionamento da equipe de auditoria

143. A manifestação da Jurisdicionada, acompanhada de toda a documentação comprobatória, demonstra que a empresa vem realizando os procedimentos necessários à cobrança das taxas de ocupação, bem como as medidas cabíveis em relação aos concessionários inadimplentes.

144. No entanto, ressentimos de um demonstrativo que apresente a atual situação do efetivo pagamento, de forma a verificar se houve a regularização dos pagamentos apresentados na Tabela 8 (§ 135) deste relatório. Assim, as medidas informadas não são suficientes para afastar as falhas evidenciadas à época da auditoria

145. Considerando que as medidas foram recentemente implementadas, torna-se necessária a realização de monitoramento, em momento oportuno, para que

⁸¹ e-doc 09AC18D8



sejam avaliados os impactos das ações adotadas.

Proposições

146. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:
- I. Determinar à TERRACAP que dê andamento a cobrança das retribuições anuais dos concessionários inadimplentes e, caso não obtenha êxito, adote as medidas administrativas pertinentes, a exemplo do disposto no inciso VI da Cláusula Décima Sétima – das Infrações ao Contrato, vedações e penalidades do Contrato de Concessão de Uso Oneroso.

Benefícios Esperados

147. Recebimento de recursos em favor da TERRACAP e cumprimento das cláusulas contratuais.

2.2.3 Achado 4 – Deficiência no controle do recebimento das indenizações pela utilização das terras públicas rurais.

Critério

148. Os ocupantes de área rurais são obrigados a efetuar o pagamento, em caráter indenizatório, referente à utilização das terras em períodos anteriores até a assinatura do contrato de concessão (Arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/2017).

Análises e Evidências

149. Nos termos dos arts.11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, o pagamento pelas ocupações pretéritas à regularização deve ser realizado em caráter indenizatório. *In verbis*:

“Art. 11. É devido o pagamento referente à utilização da terra pública rural, em caráter indenizatório, no curso do processo de regularização, no valor corresponde a 0,5% sobre o valor da terra nua, estabelecido mediante os mesmos critérios definidos no art. 12, §1º, da Lei 5.803/2017.

...
Art. 22. São obrigações do beneficiário em relação à terra rural ocupada, além daquelas definidas no art. 20 da Lei nº 5.803/2017 e de outras disposições deste Decreto:

...
III - efetuar o pagamento referente à utilização das terras públicas rurais em caráter indenizatório até a assinatura do contrato de concessão ou da escritura de compra e venda, na forma do art. 12, §1º da Lei nº 5.803/2017;”

150. Atualmente, este gerenciamento está a cargo da SEAGRI. Questionada, a Secretaria informou que⁸² *“em referência aos processos autuados não há um controle, um sistema, que exerça uma gestão, há registros”*. Aduzindo que,

⁸² E-doc 5E24DBE9



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

após a comprovação da ocupação, o interessado é instado a efetuar o pagamento da taxa de ocupação dos últimos 5 (cinco) anos.

151. Informou-se, posteriormente, a existência do “Sistema de Geração de Documento de Arrecadação – SGDAR”, utilizado para o controle de pagamento referente à taxa de ocupação da terra pública rural, no curso do processo de regularização, responsável pela emissão de relatórios referentes à situação de adimplência/inadimplência, bem como de eventuais boletos de arrecadação vincendos.

152. Neste ponto, cabe destacar a existência de situações jurídicas distintas. Determinados ocupantes possuíam contratos firmados sob a égide de legislações anteriores e, destes, alguns vinham procedendo, anualmente, ao pagamento da retribuição pela concessão da área, outros não. Em situação diversa, existem ocupantes que não possuíam qualquer instrumento jurídico concedendo-lhes o direito e, portanto, em nenhum momento efetuaram pagamento pela ocupação.

153. Em visita realizada no setor, com a finalidade de verificar o funcionamento do sistema SGDAR, observou-se que este não possui todos os registros necessários. Em alguns casos, os controles ainda estão obsoletos, sendo realizados manualmente por meio de fichas onde são anotadas manualmente as situações dos ocupantes.

154. Destaca-se, ainda, que aqueles que não possuem processo autuado na SEAGRI, mas estejam ocupando terras rurais, ao buscarem a regularização, não terão quaisquer registros de ocupação, tampouco de pagamento, ou não, da retribuição.

155. Compulsando processos selecionados por amostra aleatória⁸³, conforme tabela a seguir apresentada, observou-se diversos casos em que não são registrados os comprovantes de pagamentos das taxas de ocupação pretéritas ou das indenizações pela ocupação.

Tabela 9 – Processos regularizados - Contratos de 2017

070.000.083/2010	070.000.456/2011	070.002.474/2011
070.001.125/2010	070.000.492/2011	070.000.867/2012
070.001.177/2010	070.000.569/2011	070.000.983/2012
070.001.222/2010	070.000.639/2011	070.002.817/2012
070.001.252/2010	070.001.058/2011	070.000.171/2012
070.001.276/2010	070.001.491/2011	070.001.856/2013
070.001.338/2010	070.001.606/2011	070.000.101/2014
070.001.509/2010	070.001.587/2011	070.002.124/2013
070.001.177/2010	070.001.980/2011	070.000.824/2015
070.001.252/2010	070.001.989/2011	070.000.658/2016

156. Além da fragilidade em relação aos controles, constatou-se, também, que a questão relativa ao pagamento pela ocupação das terras públicas, sem lastro contratual, ainda suscita divergências *interna corporis* ao jurisdicionado, sobretudo sobre a competência da SEAGRI para exercer esse tipo de cobrança, e sobre o prazo

⁸³ DA_PT_16, e-Doc 54E0E9E3-e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de retroatividade da cobrança, fatos que impactam diretamente no controle sobre os pagamentos realizados.

157. Quanto à competência para cobrança, em documentação encaminhada a esta Corte pela SEAGRI⁸⁴, em resposta a Decisão nº 3.117/2017 (Processo nº 28.879/2013), destaca-se:

*“⁸⁵17) Noutro aspecto, a política de regularização das terras rurais de propriedade do Distrito Federal e da TERRACAP preconizada pela lei Distrital nº 5.803/2017, parte do princípio que, via de regra, **todas essas áreas públicas estão irregularmente ocupadas e podem, em tese, postular a regularização**, desde que comprovados os requisitos legalmente exigidos, o que somente é possível, na forma da lei (art. 7º a seguir transcrito), mediante instrução de processo administrativo individualizado que carrega consigo um roteiro de procedimentos relativamente demorado.*

Lei nº 8.503/2017.

Art. 7º Para ser beneficiário da regularização prevista nesta Lei, o ocupante de terra pública rural deve iniciar o procedimento administrativo junto à SEAGRI-DF, a fim de comprovar os seguintes requisitos:

I - ocupação de:

- a) gleba rural com área não inferior a 2 hectares;*
- b) gleba com característica rural inserida em zona urbana, na forma estabelecida no art. 4º, IV;*

II - ocupação efetivada anteriormente a:

- a) 5 de dezembro de 2008, por si;*
- b) 27 de agosto de 2004, por sucessão;*

III - atividade rural ou ambiental efetiva, dando à gleba que ocupa sua destinação legal em cumprimento à função social da terra;

IV - não ser concessionário de outra terra rural pertencente ao Distrito Federal ou à TERRACAP, mediante comprovação por termo de declaração emitido pelo ocupante;

V - estar adimplente perante a Fazenda Pública do Distrito Federal, a TERRACAP e a SEAGRI-DF;

VI - estar adimplente com o Imposto Territorial Rural - ITR;

VII - apresentar inscrição da gleba no Cadastro Ambiental Rural - CAR, criado pela Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Parágrafo único. A SEAGRI-DF deve estabelecer, em regulamento, os procedimentos para atendimento ao disposto neste artigo.

*18) No roteiro da regularização, a Lei nº 5.803/2017 (art. 23 caput) estabeleceu o prazo de 02 anos para que os ocupantes requeiram a regularização de suas ocupações, enquanto que no seu Decreto Regulamentador nº 38.125/2017 (art. 11) **está previsto que é devido o pagamento referente à utilização da terra pública rural, em caráter indenizatório, no curso do processo de regularização. Ou seja, a política de regularização está subordinada a esses comandos.***

19) Por fim, cabe anotar que o Acordo de Cooperação Técnica

⁸⁴ Ofício nº 749/2017-GAB/SEAGRI de 20/09/17 (e-Doc FE38AD0D)

⁸⁵ Autuado em obediência a Decisão nº 6779/2007, para apurar irregularidades quanto à ocupação e cobrança de Taxa de Arrendamento em terras públicas pertencentes à Administração Regional de Ceilândia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*celebrado entre o Distrito Federal, por meio da SEAGRI-DF, e a TERRACAP para gestão da ocupação das terras rurais daquela empresa pública à luz da legislação vigente (cópia anexa) que, em síntese, busca perseguir a regularização das ocupações, acompanhar e fiscalizar a utilização legal das glebas objeto dos contratos de cessão de uso celebrados, **não prevê a delegação de competência da TERRACAP para o Distrito Federal quanto à cobrança e recebimento de valores** decorrentes da ocupação das terras de propriedade daquela Companhia.”*

158. No que tange à retroatividade da cobrança, despacho exarado pela Diretoria de Regularização Fundiária Rural, em resposta à Nota de Auditoria nº 13⁸⁶, além de ressaltar não deter competência específica sobre o tema, aduz que tal cobrança teria como marco legal a vigência da Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, como a seguir transcrito:

*“Mais recentemente, já sob a regência da atual legislação (Lei Distrital nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017), o Distrito Federal, por meio desta Secretaria de Estado, firmou termo de cooperação com a TERRACAP, tendo por objeto a delegação de competência para gestão das ocupações das terras rurais de propriedade daquela empresa, no entanto, o referido ajuste **não envolve a delegação de competência para recebimento dos valores decorrentes da retribuição** relativa à ocupação das terras.*

*Por oportuno, mesmo não sendo da nossa competência, temos o entendimento de que o valor indenizatório no curso do processo de regularização a que se refere o art. 11 do Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017, **é devido a partir da sua edição**, ante a inexistência de qualquer outro marco legal anterior à Lei nº 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que veio, exatamente, para enfrentar o quadro de irregularidade na ocupação das terras públicas rurais distritais.”*

159. Em que pese tais alegações de “inexistência de instrumento jurídico válido” entre o Distrito Federal e a TERRACAP, o que impediria as cobranças em comento, entende-se que o disposto nos citados arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/2017, aliado ao Termo de Cooperação Técnica nº 14/2107⁸⁷, permite à Secretaria de Agricultura proceder ao levantamento da situação de adimplência/inadimplência sobre a ocupação das terras públicas rurais.

160. O citado Termo de Cooperação assim acordou:

Termo de cooperação Técnica nº 14/2017

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente instrumento é a questão da ocupação das terras pertencentes à 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 Concessão de Uso Oneroso, de Contrato de Concessão

⁸⁶ E-doc 496AD90D

⁸⁷ e-Doc 1FAF21B4-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de Uso não Oneroso em Regime de Estágio Probatório, ou de Contrato de Direito Real de Uso, na forma da legislação vigente.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

Para efeito deste instrumento, entende-se por gestão da ocupação das terras, na forma do caput, as ações administrativas necessárias:

I) à celebração de Contratos de Concessão de Uso Oneroso, na forma da legislação vigente;

...

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DA SEAGRI/DF

Cabe à SEAGRI/DF, em relação às terras rurais descritas na cláusula primeira, que compõem o objeto deste instrumento, na forma da legislação vigente, as seguintes obrigações:

I) instruir processos relativos aos requerimentos de regularização das ocupações e celebrar os correspondentes contratos de Concessão de Uso Oneroso, com estrita observância das recomendações lançadas em Parecer Normativo da Advocacia e Consultoria Jurídica da TERRACAP e da minuta padrão aprovada por sua Diretoria, na forma da legislação vigente;

II) promover os demais procedimentos técnicos, administrativos, legais e de fiscalização de que trata o parágrafo primeiro da cláusula primeira deste Termo.”

161. Portanto, entende-se que a verificação da situação de adimplência/inadimplência, constitui um dos procedimentos necessários à formalização contratual, levantamento este, que deve ser realizado pela SEAGRI.

162. Todavia, aponta-se concordância quanto à competência para realização da cobrança desses valores, que deve estar a cargo da TERRACAP, detentora da terra e beneficiária dos valores devidos.

163. Do Parecer nº 405/2015-PRCON/PGDF⁸⁸ extrai-se:

“Trata-se de empresa pública do Distrito Federal, constituída sob a modalidade de sociedade anônima fechada, integrada pelo Distrito Federal e pela União, cujo patrimônio é próprio, assegurada a autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos exatos termos do Decreto nº 200/1967.

...

As empresas públicas, portanto, detém patrimônio próprio, não se confundindo com a unidade federada, e com a TERRACAP não poderia ser diferente. Isso significa dizer que a TERRACAP tem um acervo patrimonial próprio destinado às suas finalidades essenciais relacionadas às atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal.

Essa premissa jurídica de que as entidades da administração pública Indireta - aí incluídas as empresas públicas possuem personalidade jurídica própria, condição indiscutível no mundo normativo, doutrinário e jurisprudencial, revela, portanto, que o Distrito Federal não poderia, a priori, apropriar-se de receita arrecadada sobre bens da TERRACAP.

A TERRACAP por ostentar natureza jurídica de empresa pública,

⁸⁸ e-Doc FE38AD0D, fls. 16/24



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

integrante da Administração Pública Indireta, ainda que tenha o Distrito Federal como sócio majoritário não se sujeita ao Poder Público Central desta unidade federada, sobretudo porque goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.”

164. Indubitável que a proprietária (TERRACAP) deve ser a responsável, após as informações prestadas pela SEAGRI, no âmbito dos processos de regularização, pela cobrança dos valores atinentes à ocupação das terras públicas, tanto a título de indenização, em fase anterior à regularização, quanto após a formalização contratual, constituindo a retribuição pela ocupação.

165. No segundo ponto suscitado, em relação ao marco temporal de exigibilidade dos pagamentos referentes à indenização em apreço, valemo-nos da inteligência descrita no Parecer nº 751/2016-PRCON/PGDF⁸⁹ que apresenta o seguinte entendimento:

“3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino no sentido de ser quinquenal o prazo prescricional para a cobrança de reparação pelo uso, sem respaldo contratual, de áreas públicas do Distrito Federal.

O órgão deve se atentar para a ocorrência das causas interruptivas da prescrição e adotar as providências para subsidiar o ajuizamento, a tempo, das ações judiciais pertinentes, quando inviabilizado o recebimento amigável.

...

APROVO O PARECER Nº 0751/2016 - PRCON/PGDF, exarado pelo Ilustre Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento.

Cuida-se de dúvidas enfrentadas pela SEAGRI sobre a cobrança de taxa de ocupação que deve estar em dias para fins de regularização de terras rurais (dispositivo legal à fl. 113verso).

A PGDF já se manifestou em parecer (fls. 57/75) para concluir que a taxa de ocupação tem natureza jurídica de preço público e somente incide sobre imóveis ocupados sem o lastro de um contrato ou termo de autorização de uso. Assim, não se trata no caso de cobrança dessa taxa, mas de indenização à Administração pela ocupação das glebas sem sua anuência, sob pena de enriquecimento ilícito dos ocupantes. Os autos retornam para definição do prazo prescricional para essa cobrança, a partir dos tópicos pontuados pela Assessoria Jurídico-Legislativa.

O parecerista cuidou de apontar o julgamento do RE 669.069 e do REsp 1.251.993 (sistemática dos recursos repetitivos) para concluir, respectivamente, que preclui a cobrança dos débitos em comento e que, por sua natureza indenizatória, incide o prazo quinquenal.

Em relação ao REsp nº 1.251.993/PR, o julgamento envolveu tese relativa a ações contra a fazenda pública. Nada obstante, o raciocínio é estendido, como denota o precedente citado pelo nobre parecerista, aos casos de dívida ativa não-tributária. Portanto, está correto o

⁸⁹ Parecer disponível em <http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2016/PRCON.0751.2016.pdf> (e-
Doc **E61A7238-e**)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

entendimento sobre ser quinquenal o prazo (superando-se, assim, o prazo trienal reconhecido pela SEAGRI)."

166. Assim, apesar da validade do arcabouço jurídico-normativo, verificou-se fragilidade no controle do recebimento das indenizações.

Causas

167. Ausência de controles financeiros adequados, prévios à regularização. Divergências de entendimentos quanto à responsabilidade de cada órgão.

Efeitos

168. Possível perda de receita e existência de falha formal no processo de regularização, por conta do descumprimento do art. 22 do Decreto nº 38.125/2017.

Considerações do Auditado

169. Ao posicionar-se em atenção ao presente achado, a SEAGRI⁹⁰, em concordância com as análises empreendidas, informa que *"quando da auditoria, essa Secretaria fazia a cobrança de forma imprópria, sem base legal"*.

170. Todavia, ressalta que, atualmente, mudou-se a sistemática, ficando a cobrança a cargo da TERRACAP, resumindo-se as atribuições da Secretaria ao auxílio na emissão da guia, utilizando-se o já citado sistema GIR, por meio de acesso disponibilizado pela empresa pública.

171. Ressalta que o atual sistema efetua o controle das cobranças e pagamentos dos valores indenizatórios, referentes às ocupações pretéritas à regularização por meio de contrato.

172. Na sequência, apresenta uma explanação acerca da regularidade da cobrança do valor indenizatório, discorrendo sobre as competências estatais e o marco legal para exigência dos pagamentos. Diante das particularidades da questão, transcreve-se o entendimento exposto:

"Sobre o tema do valor indenizatório de que trata o art. 11 do Decreto nº 38.125, de 11 de abril de 2017, pedimos vênias para melhor explicar a questão da perda de receita discorrida no Relatório Prévio.

O entendimento firmado por aquela Companhia (que esta SEAGRI corrobora) é de que o valor indenizatório é devido a partir do dia 12 de abril de 2017, quando da publicação do Decreto nº 38.125 no DODF. Assim sendo, mesmo nos processos que não foram "cobrados" em abril de 2018, período que encerraria um ano de utilização, ele será exigido na integralidade desde o marco inicial sem nenhum prejuízo, com a devida atualização.

Ou seja, o cálculo da cobrança se faz sempre a partir do marco inicial (12/04/2017) até a data de vencimento, com as devidas correções.

Dessa forma, não há perda de arrecadação, mas, sim, a cobrança vinculada ao processo de regularização, cuja existência se dará após a análise processual onde haja constatação que o interessado efetivamente utiliza a área requerida.

A possibilidade da perda de arrecadação se dará apenas na hipótese

⁹⁰ E-doc [D2A61DD6-c](#) fls. 26/30



de prescrição, ou seja, em 2022, pois o valor é devido a partir de 12/04/2018, após o período de uso.”

173. Ao final, informa que as medidas para controle e recebimento dos valores referentes às indenizações pela ocupação das terras públicas se encontram em andamento, considerando despiciendas proposições desta Corte nesse sentido.

Posicionamento da equipe de auditoria

174. Em relação ao marco inicial para cobrança da citada retribuição, lembramos que a argumentação trazida pela Secretaria de Agricultura já consta do presente relatório (§ 158), e foi objeto das análises e evidências do presente achado, conforme exposto no § 165.

175. Nos termos dos arts.11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, o pagamento pelas ocupações pretéritas à regularização deve ser realizado em caráter indenizatório. *In verbis*:

*“Art. 11. É devido o pagamento referente à utilização da terra pública rural, em caráter indenizatório, **no curso do processo de regularização**, no valor corresponde a 0,5% sobre o valor da terra nua, estabelecido mediante os mesmos critérios definidos no art. 12, §1º, da Lei 5.803/2017.*

...

Art. 22. São obrigações do beneficiário em relação à terra rural ocupada, além daquelas definidas no art. 20 da Lei nº 5.803/2017 e de outras disposições deste Decreto:

...

III - efetuar o pagamento referente à utilização das terras públicas rurais em caráter indenizatório até a assinatura do contrato de concessão ou da escritura de compra e venda, na forma do art. 12, §1º da Lei nº 5.803/2017;” (grifou-se)

176. O decreto distrital não deixa dúvidas quanto à necessidade de cobrança, constituindo uma das obrigações necessárias à regularização, devendo este pagamento ocorrer no curso do processo.

177. No que concerne ao marco temporal, temos que a previsão legal não ampara o entendimento apresentado pela Seagri. O citado Parecer nº 751/2016-PRCON/PGDF destaca que *“a taxa de ocupação tem natureza jurídica de preço público e somente incide sobre imóveis ocupados sem o lastro de um contrato ou termo de autorização de uso. **Assim não se trata no caso de cobrança dessa taxa, mas de indenização à Administração pela ocupação das glebas sem sua anuência, sob pena de enriquecimento ilícito dos ocupantes**”*. (grifamos)

178. Portanto, o valor deve ser cobrado pela ocupação irregular da terra pública. Essa irregularidade não “nasceu” com a edição do Decreto nº 38.125/17, que apenas regulamenta a forma de cobrança da indenização, que deverá ocorrer *“no curso do processo de regularização”*, observando-se o prazo prescricional de cobrança (5 anos).

179. Em relação aos controles processuais, no mesmo sentido do posicionamento adotado no achado anterior, entende-se que as manifestações da Jurisdicionada demonstram que, com a implantação do Sistema GIR, vem sendo realizados os adequados procedimentos para garantir a cobrança e pagamento dos



valores referentes à retribuição pela ocupação das terras públicas.

180. Considerando que as medidas informadas não são suficientes para afastar as falhas identificadas, uma vez que ainda estão sendo implementadas, torna-se necessária a realização de monitoramento, em momento oportuno, para que sejam avaliados os impactos das ações adotadas.

Proposições

181. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:
- I. Determinar à SEAGRI que, em obediência aos arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, conclua as medidas implementadas para garantir o efetivo controle dos pagamentos de indenização referentes à ocupação anterior à assinatura do contrato de concessão, de todos os interessados em processo de regularização de terras públicas, remetendo informações precisas à TERRACAP, para que essa efetue a cobrança, observando o prazo prescricional.

Benefícios Esperados

182. Recebimento de recursos em favor da TERRACAP.

2.3 QA 3: Existe controle para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural?

Sim. No momento da regularização, a equipe de fiscalização promove visitas as unidades rurais. Constatada a existência de atividade rural, é solicitada a apresentação do Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU, que é analisado e aprovado por Grupo de Trabalho constituído para tal finalidade e, somente após a assinatura do Contrato de Concessão de Uso é que o concessionário fica obrigado a cumprir o estabelecido neste Plano.

No entanto, deve-se destacar que atualmente, apenas 20% (aproximadamente) das áreas rurais encontram-se regularizadas, restando 80% que não são fiscalizados.

Salienta-se, entretanto, que tanto a Lei nº 12.024/2009, quanto o Decreto nº 31.084/2009, ambos anteriores a Lei nº 5.803/2017, não discriminavam um prazo para fiscalização das áreas rurais quanto à manutenção do uso original da terra.

*Por sua vez, o art. 84, § 1º, do PDOT dispõe que os Planos de Utilização das Unidades de Produção deverão ser fiscalizados a **cada cinco anos** ou quando houver qualquer suspeita de descumprimento. Assim, os contratos firmados em 2017, a partir da vigência da Lei nº 5.803/2017, devem ser objeto de fiscalização futura quanto à manutenção do uso rural da terra, devendo os órgãos responsáveis adotarem medidas para garantir o efetivo cumprimento desse dispositivo legal.*

Considerações do Auditado

183. Embora a presente questão não tenha resultado em achados de auditoria e, conseqüentemente, em proposições às jurisdicionadas, a Secretaria de



Agricultura discorreu sobre os procedimentos fiscalizatórios adotados⁹¹.

184. Afirma a SEAGRI que, assim como a TERRACAP, possui setor responsável pela fiscalização, sendo realizados os procedimentos, pelo menos, em dois momentos. Inicialmente, ao receberem o requerimento para regularização da ocupação, realiza-se uma vistoria para verificar existência de atividade rural no local. Posteriormente, ao apreciar o Plano de Ocupação – PU referente ao processo de regularização, apura-se a integral adequação do plano apresentado.

185. Aponta que durante as vistorias, os fiscais realizam levantamentos sobre os ocupantes e as edificações e benfeitorias existentes.

186. Decorridos 05 (cinco) anos após lavratura do contrato de concessão, realiza-se nova fiscalização, de forma a apurar a correta execução do PU proposto.

187. Destaca que as atribuições fiscalizatórias constituem obrigações impostas à TERRACAP nos termos do TAC nº 18/2006, em sua cláusula 9ª:

“CLÁUSULA NONA

A COMPROMISSÁRIA assume a obrigação de fazer consistente em fiscalizar a integridade de seu patrimônio rural, mediante manutenção de monitoramento remoto, através de imagens de satélite, fotos aéreas ou outros métodos disponíveis, de todas as terras rurais de sua propriedade. Parágrafo único – Assume a COMPROMISSÁRIA a obrigação de fazer consistente em fornecer, em meio digital, ao Ministério Público e aos órgãos que atuam na gestão territorial do Distrito Federal, sua fiscalização e repressão de crimes que a afetem, quando solicitadas, as imagens de satélite e fotos aéreas a que se refere a presente cláusula.”

188. Considerando o disposto no Acordo de Cooperação Técnica nº 14/2017, a Secretaria de Agricultura realiza, concorrentemente, as atividades fiscalizatórias impostas à TERRACAP. Aduz que, por meio do citado ajuste, será realizada a modernização e aparelhamento dos setores de fiscalização, com a aquisição de equipamentos de informática e veículos, propiciando um aprimoramento e melhora nas atividades fiscalizatórias.

⁹¹ [D2A61DD6-c](#) fls. 28/29



2.4 QA 4: A Secretaria de Agricultura adotou medidas visando o cumprimento da Decisão nº 1317/2018?

Não. Todavia, considerando as análises e evidências expostas, verifica-se que durante a fase de regularização das terras públicas rurais a situação será equacionada. Ademais, o custo da cobrança objeto do item III.d da Decisão nº 6.779/2007, supera, em demasia, a recuperação financeira pretendida, tornando-se antieconômica a atuação do jurisdicionado.

Análises e Evidências

189. O processo nº 1.876/1998 tratou de “Auditoria conjunta realizada pelas extintas 2ª e 3ª Inspeções de Controle Externo, para verificar a regularidade dos arrendamentos de áreas rurais de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e na então Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAPA”. Em última Decisão, de nº 1317/2018⁹², foi determinado que o desfecho dos itens pendentes de decisões pretéritas daquele processo, fossem analisados na presente auditoria, como segue:

“III. determine à Secretaria de Auditoria deste Tribunal que, por ocasião da realização da auditoria que objetiva a avaliação dos controles adotados na gestão das terras públicas rurais do Distrito Federal, objeto do Processo nº 2.627/18-e, verifique, adicionalmente, se houve o cumprimento das seguintes diligências:

- a) recuperação dos valores cobrados a menos, em face da Decisão nº 113/24 do Conselho de Administração e Fiscalização de áreas Públicas Rurais Regularizadas – CAFAP, anulada por meio da Decisão nº 01/09, alertando quanto à necessidade de atualização, dos instrumentos contratuais;*
- b) atualização dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes e recuperação da diferença das quantias recebidas a menor dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área;*
- c) comprovação da recuperação dos valores referentes aos parcelamentos de débitos das Taxas de Arrendamento recolhidas a menor, devidamente atualizados;*
- d) registro dos valores das taxas de arrendamento em atraso em conta específica do Plano de Contas do Distrito Federal;”*

190. Tais diligências são provenientes, inicialmente, da Decisão nº 6.779/2007⁹³ que assim procedeu:

“III) determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal que, no prazo de noventa dias, cumpra as determinações consubstanciadas nos itens indicados a seguir ou, alternativamente, se assim o desejar, preste ao Tribunal, no mesmo prazo, as informações que entender pertinentes:

(...)

- c) sob pena de responsabilidade solidária dos dirigentes, adote providências com vista a declarar a nulidade da Decisão nº 113/2004*

⁹² e-Doc 45F8FAD8

⁹³ e-Doc C3D88573.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

do CAFAP, por ser manifestamente ilegal, bem como adote medidas objetivando a recuperação dos valores cobrados a menos em face da referida Decisão, cobrando dos ocupantes das áreas o valor corrigido pelo INPC, nos termos contratuais (§§ 81 e 102.c);

d) proceda à correção dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes e adote medidas com vistas a reaver a diferença dos valores recebidos a menos dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área, sob pena de responsabilidade solidária dos dirigentes (§ 93);

e) proceda à correção de todos os parcelamentos de débitos das Taxas de Arrendamento já efetivados com vista à recuperação dos valores recebidos a menos, sob pena de responsabilidade solidária dos gestores (§§ 99 e 102.g);

f) passe a efetuar os registros dos valores das taxas de arrendamento em atraso na conta específica constante do Plano de Contas do Distrito Federal, cabendo relato das medidas, ainda, na tomada de contas anual relativa ao exercício de 2007, para subsidiar o julgamento dessas contas (§§ 101 e 102).

191. Posteriormente, por meio da Decisão nº 5.773/2016⁹⁴, houve reiteração dos itens acima, com o seguinte conteúdo:

“IV – determinar à Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI que, no prazo de 90 (noventa) dias, conclua as medidas a seguir indicadas e encaminhe ao Tribunal documentos que comprovem:

(...)

b) a recuperação dos valores cobrados a menos, em face da Decisão nº 113/24 do Conselho de Administração e Fiscalização de áreas Públicas Rurais Regularizadas – CAFAP, anulada por meio da Decisão nº 01/09, alertando quanto à necessidade de atualização, nos termos contratuais, em reiteração ao inciso III, alínea “c” da Decisão nº 6.779/07;

c) a atualização dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes, bem como a informação das medidas adotadas para a recuperação da diferença das quantias recebidas a menor dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área, em reiteração ao inciso III, alínea “d” da Decisão nº 6.779/07;

d) a comprovação da recuperação dos valores referentes aos parcelamentos de débitos das Taxas de Arrendamento recolhidas a menor, devidamente atualizados, em reiteração ao inciso III, alínea “e” da Decisão nº 6.779/07;

e) o registro dos valores das taxas de arrendamento em atraso em conta específica do Plano de Contas do Distrito Federal, em reiteração ao inciso III, alínea “f” da Decisão nº 6.779/07;”

192. Nesta oportunidade, verificou-se que não houve evolução no que concerne ao cumprimento destes itens das decisões plenárias, conforme esclarecimentos prestados pela Jurisdicionada (documentos juntados ao Processo

⁹⁴ e-Doc 4A787AF3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

SEI nº 00070-00012280/2018-85⁹⁵).

193. A SEAGRI não menciona qualquer ação que esteja sendo tomada em relação às determinações ora em apreço. Ao contrário, a Diretoria de Regularização Fundiária Rural informa não ter identificado “registros que demonstrem a cobrança dessas diferenças”, aduzindo que, em sua visão, “o ato não encontra abrigo nas competências desta Jurisdicionada”⁹⁶.

194. Segue-se a análise dos argumentos apresentados em relação às determinações plenárias.

***“a recuperação dos valores cobrados a menos, em face da Decisão nº 113/24 do Conselho de Administração e Fiscalização de áreas Públicas Rurais Regularizadas – CAFAP, anulada por meio da Decisão nº 01/09, alertando quanto à necessidade de atualização, nos termos contratuais, em reiteração ao inciso III, alínea “c” da Decisão nº 6.779/07;
“a comprovação da recuperação dos valores referentes aos parcelamentos de débitos das Taxas de Arrendamento recolhidas a menor, devidamente atualizados, em reiteração ao inciso III, alínea “e” da Decisão nº 6.779/07”***

195. Em relação à determinação constante do Item iv.b da 5.773/2016 - “a recuperação dos valores cobrados a menos...” - a Jurisdicionada pontua que, embora a questionada Decisão nº 113/2004-CAFAP tenha, à época, dispensado a cobrança de valores retroativos, concernentes ao período de 2001 a 2004, tal remissão, de fato, não ocorreu.

196. Informa o expediente que houve, na prática, a inadimplência recorrente, por omissão, de determinados ocupantes de áreas públicas rurais, juntando à informação algumas fichas de controle de pagamentos.

197. Na sequência, rememora o teor do Ofício nº 749/2017-GAB/SEAGRI de 20 de setembro de 2017, encaminhado a esta Corte em resposta a Decisão nº 3.117/2017 (Processo nº 28.879/2013), apresentando a seguinte conclusão⁹⁷:

***“...não existia instrumento jurídico válido entre o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Agricultura e o chamado “arrendatário” como também da incompetência desta SEAGRI em realizar recolhimento dos valores pela ocupação das áreas inseridas em imóveis da TERRACAP, barreiras que impedem o cumprimento literal da referida decisão.
Frisa-se, também, que a arrecadação ou cobrança de valores decorrentes de ocupação de terras rurais de propriedade da TERRACAP por organismo que compõe a administração do Distrito Federal se dava por força de Convênio firmado com a extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, o qual tornou-se insubsistente quando da extinção daquela fundação, não***

⁹⁵ e-Doc 70A529BD.

⁹⁶ e-Doc AC34E68C, fls. 20.

⁹⁷ e-Doc AC34E68C, fls. 17/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

cabendo, portanto, a esta Pasta a efetivação da cobrança, por absoluta ilegitimidade.”

198. Considerando os fatores elencados, entendeu-se pela anterior inexistência de instrumento jurídico válido entre o Distrito Federal e a TERRACAP para a cobrança e recolhimento dos valores referentes à ocupação das áreas pertencentes a empresa pública.

199. Prossegue afirmando a existência de prescrição administrativa quinquenal em relação a cobrança, amparando-se no Parecer nº 751/2016-PRCON/PGDF, que assim expôs⁹⁸:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS PELO USO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. EXISTÊNCIA. PRAZO.

1. Conforme entendimento recente do STF, é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

2. O STJ tem entendimento jurisprudencial no sentido de que o prazo prescricional da Fazenda Pública deve ser o mesmo prazo previsto no Decreto 20.910/32, em razão do princípio da isonomia.

CONCLUSÃO: Ante o exposto, opino no sentido de ser quinquenal o prazo prescricional para a cobrança de reparação pelo uso, sem respaldo contratual, de áreas públicas do Distrito Federal (...)"

200. Por fim, declara que não foram identificados registros que demonstrem a cobrança dos valores em tela, repisando o posicionamento de que este ato não seria de competência da SEAGRI.

201. Considerando as argumentações exposta, entende-se que, embora não tenham sido realizadas ações específicas, por parte da Secretaria de Agricultura, para o cumprimento das determinações desta Corte, as alegações constantes da recente resposta à Nota de Auditoria merecem maiores considerações.

202. Conforme consta no presente relatório, a Secretaria de Agricultura, em conjunto com a TERRACAP, está envidando esforços para, em cumprimento a Lei nº 5.803/2017 e Decreto Distrital nº 38.127/2017, proceder à regularização fundiária de todos os ocupantes de terras públicas rurais.

203. Uma das condicionantes para a regularização, em obediência aos arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/2017⁹⁹, constitui o pagamento, em caráter indenizatório, pela utilização das terras rurais. Portanto, no momento em que os interessados forem regularizar a situação, deverá ser procedida a cobrança.

⁹⁸ e-Doc AC34E68C, fls. 20.

⁹⁹ "Art. 11. É devido o pagamento referente à utilização da terra pública rural, em caráter indenizatório, no curso do processo de regularização, no valor corresponde a 0,5% sobre o valor da terra nua, estabelecido mediante os mesmos critérios definidos no art. 12, §1º, da Lei 5.803/2017.

...
Art. 22. São obrigações do beneficiário em relação à terra rural ocupada, além daquelas definidas no art. 20 da Lei nº 5.803/2017 e de outras disposições deste Decreto:

...
III - efetuar o pagamento referente à utilização das terras públicas rurais em caráter indenizatório até a assinatura do contrato de concessão ou da escritura de compra e venda, na forma do art. 12, §1º da Lei nº 5.803/2017"



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

204. Ao realizar a regularização dos ocupantes, com a respectiva cobrança dos valores porventura inadimplentes, a Secretaria de Agricultura estará dando cumprimento às determinações desta Corte. A questão atinente à competência da SEAGRI para efetuar a cobrança dos valores referentes a ocupação pretérita à regularização constituiu um dos pontos tratados no Achado 4 do presente relatório.

“a atualização dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes, bem como a informação das medidas adotadas para a recuperação da diferença das quantias recebidas a menor dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área, em reiteração ao inciso III, alínea “d” da Decisão nº 6.779/07; “

205. Em relação à ausência de cobrança da diferença das quantias recebidas a menor¹⁰⁰, alega a informação que a interpretação dada por esta Corte à cláusula contratual foi *“baseada na literalidade do texto e extremamente vinculada a uma visão administrativista extrema, visto que as cobranças, quando da vigência daqueles contratos, sempre foram realizadas de uma forma equânime e, ao que nos parece, mais justa”*. Desta forma, afirma que o critério utilizado propiciou a justiça no pagamento dos valores referentes a ocupações, uma vez que eventual arrendatário possuísse 150,01 hectare, pagava-se o valor considerando a fração da área. Entende não ser equânime o pagamento de 1 hectare (ha), quando o devido seria apenas 0,01 hectare. Ou seja, caso adotasse a interpretação da decisão em apreço, cobrar-se-ia o valor corresponde a 0,99 hectare, além do que o devido.

206. Apreciando as considerações ora postas, entende-se que assiste razão à argumentação da jurisdicionada. A decisão emanada desta Corte teve como parâmetro as análises e evidências apresentadas no Relatório da Auditoria nº 2.0005.04 e 3.0002.04¹⁰¹, realizada no âmbito do Processo nº 1876/94 que, especificamente neste ponto, assim apresentou:

“87. Os valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes do 2º trimestre de 2006, cujo montante é de R\$ 1.692.462,86 (um milhão, seiscentos e noventa e dois mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e oitenta e seis centavos), estão incorretos por dois motivos decorrentes da interpretação das Cláusulas que tratam da remuneração e do pagamento dos contratos de outorga de uso de terras rurais, a exemplo da Cláusula Terceira e Quarta do Contrato nº 003/97 (fls. 2 destes autos), a saber:

“TERCEIRA – Da remuneração – Pelo uso do imóvel rural a que se refere a Cláusula Primeira, o (a) CONCESSIONÁRIO(a) pagará, anualmente, por hectare ou fração, a importância de R\$ 5,21 (cinco reais e vinte um centavos), que poderá a critério da FUNDAÇÃO e com permissivo legal, ser convertida a qualquer tempo por unidade monetária de conta, que vier a ser adotado pelo Distrito Federal, a qual servirá de instrumento de correção da taxa.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A taxa será, anualmente, corrigida monetariamente,

¹⁰⁰ Arrendatários que efetuaram o pagamento pela fração da área, em desacordo com cláusulas contratuais que previam o pagamento do arrendamento considerando-se o hectare, ou fração, arredondando-se, esta, para o inteiro.

¹⁰¹ E-doc C567A7C5



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de acordo com a variação da média aritmética simples do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), ou qualquer outro Índice oficial que venha substituí-los.

[...]

QUARTA – Do Pagamento – O pagamento da remuneração da Concessão de Uso será efetuado até o dia 30 de junho de cada ano, calculando-se o valor proporcional, aos meses e dias decorridos, quando não se tenha completado um ano de vigência do contrato.

PARÁGRAFO ÚNICO – O atraso no pagamento da remuneração acarretará multa de 10% (dez por cento) sobre o valor total apurado conforme a Cláusula Terceira, acrescido de juros de mora de 1% ao mês ou fração, bem como a incidência da correção monetária de acordo com a variação da média aritmética simples do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), ou qualquer outro Índice oficial que venha substituí-los, verificada entre a data do vencimento da taxa e o seu efetivo recolhimento” (Sublinhou-se).

88. *Cabe esclarecer que o Decreto nº 22.436/01 (fls. 28 do Anexo VI) diminuiu o valor da multa de 10% (dez por cento) para 2% (dois por cento). Os contratos celebrados em 2004 apresentam cláusulas iguais as ora transcritas, com exceção do percentual da multa que passou para 2% (dois por cento), a exemplo do Contrato acostado as folhas 23 a 27 do Anexo VII.*

89. *O primeiro motivo do equívoco de cálculo refere-se à todas as áreas inferiores a 1 (um) hectare. São exemplos dos concessionários da Agrovila Capão Seco e Lamarão, onde o valor do débito fica inferior ao de eventual cobrança e de todas as áreas superiores a 1 (um) hectare que tenham fração (fls. 60 a 63 do Anexo VI).*

90. *A Secretaria faz o cálculo da fração proporcional ao hectare. Contudo, a Cláusula Terceira estipula que pela fração deve ser cobrada o valor de um hectare, conforme transcrição feita. Assim, o valor mínimo a ser cobrado de um concessionário atualmente é de R\$ 10,24 (dez reais e vinte e quatro centavos) referente a 1 (um) hectare, não importa se a área ocupada é 00,05,60 ou 00,07,00 ou 00,09,80 hectare, ou seja, inferior a um hectare. Nas áreas superiores a um hectare verifica-se, no Relatório Trimestral de Inadimplentes, que não foi efetuado o arredondamento da fração para o inteiro subsequente (exemplo: uma área com 991,25,50 hectares é calculada com a fração, enquanto deveria ser o equivalente a 992 hectares).*

91. *A Cláusula Terceira é clara: deve-se cobrar o valor anual da Taxa de Arrendamento pelo hectare ou fração. Portanto todas as áreas que têm frações estão sendo pagas em valor inferior ao devido. (grifos do original)*

207. *Divergindo do entendimento adotado pela equipe de auditoria à época, entende-se que o teor da Cláusula Terceira não seria tão claro quanto o afirmado. A nosso sentir, não se pode inferir que tal ajuste obrigue a cobrança de fração de hectare como um inteiro. Concordando com a argumentação da SEAGRI, acredita-se que a cobrança pelo tamanho real da área ocupada demonstra-se muito mais justa e coerente. Afinal, não há a mínima dificuldade em se cobrar conforme o valor exato da área, sendo medida lógica.*

208. *Em uma situação hipotética, pelo entendimento anteriormente*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

adotado pelo Corpo Técnico, em que cobrar-se-ia o valor correspondente a 1 inteiro de hectare pela fração, caso um beneficiário ocupe uma área de 1,01 hectare (ha), este teria que pagar o correspondente a 2 ha. Afinal, arredondar-se-ia “para cima” a parte fracionada.

209. Supondo que outro concessionário ocupe uma área de exatos 2 ha, o que corresponde a praticamente o dobro do primeiro caso, o valor a ser pago corresponderia, também, a 2 hectares, ocasionando uma injustiça no pagamento da taxa.

210. Ademais, ainda que prevaleça tal forma de cálculo, deve-se levar em conta os custos envolvidos com essa eventual cobrança. Nota-se que são valores pouco expressivos, correspondentes a, no máximo, 1 hectare por cada beneficiário.

211. Realizou-se uma simulação dessa diferença, considerando o valor atual, referente ao ano de 2017, que resulta em R\$ 69,49 por hectare. **O montante total, referente a um exercício resultaria em R\$ 30.505,86¹⁰², para as 881 propriedades com Contrato de Concessão de Uso Oneroso assinados. Ou seja, o valor a ser cobrado é inferior ao valor de alçada para as TCEs nesta Casa e, ainda, o valor a ser cobrado em média seria de R\$ 34,63 por proprietário, variando entre R\$ 0,01 e R\$ 69,49.**

212. Ainda que se considerasse que a cobrança abarcaria os 5 (cinco) últimos anos, acrescidos de correção monetária, mostra-se totalmente desarrazoado movimentar a máquina pública para cobrança de valores tão ínfimos. Sem sombra de dúvidas, o custo da cobrança supera, em demasia, a recuperação financeira pretendida.

“o registro dos valores das taxas de arrendamento em atraso em conta específica do Plano de Contas do Distrito Federal, em reiteração ao inciso III, alínea “f” da Decisão nº 6.779/07”

213. Em relação à determinação para que a Jurisdicionada efetue “registro dos valores das taxas de arrendamento em atraso em conta específica do Plano de Contas do Distrito Federal”, a SEAGRI, por meio de sua Diretoria de Regularização Fundiária Rural¹⁰³, anotou que, à época, a antiga “*Fundação Zoobotânica do Distrito Federal-FZDF, quando esta entidade mantinha convênio com a TERRACAP para a gestão das terras rurais, teve seu recolhimento à **Conta Contábil: 433110202 - ARRENDAMENTOS, na Classificação Orçamentária: 13120200 - ARRENDAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS DO DF (Fundo de Aval do DF e Fundo de Desenvolvimento Rural do DF) e na Fonte de Recurso: 17100000 - RECURSOS PRÓPRIOS DO FUNDOS, com destinação ao Fundo de Aval do Distrito Federal – FADF e ao Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR, por força do art. 2º, inciso X, da Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000 e art. 2º, incisos VI e VII da Lei nº 2.653, de 27 de dezembro de 2000 (revogada pela Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013), respectivamente***”.

214. Todavia, destaca que a Procuradoria Geral do Distrito Federal, ao elaborar o Parecer nº 405/2015-PRCON/PGDF, apresentou entendimento diverso,

¹⁰² DA_PT_18 – Valores a cobrar.

¹⁰³ E-doc 496AD90D (fls. 2/3)



afirmando que os referidos recursos não são, objetivamente, fonte de receita vinculada aos mencionados fundos.

215. Aduz a Procuradoria que a TERRACAP, por sua condição de empresa pública, detém patrimônio próprio, que não deve se confundir com o pertencente a unidade federada, apresentando a seguinte conclusão¹⁰⁴:

“Ante os fundamentos acima, opina-se no sentido de que os valores arrecadados nos contratos de concessão de uso oneroso de imóveis rurais da TERRACAP não se sujeitam aos comandos da Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013 e da Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000 no que se refere à transferência ao Fundo de Aval do Distrito Federal e ao Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal”

216. Nota-se, portanto que a Secretaria de Agricultura vinha obedecendo a determinação exarada por esta Corte. No entanto, diante de parecer divergente, emanado pela PGDF, órgão jurídico central do Governo do Distrito Federal, entendeu-se que carecia competência à Jurisdicionada para proceder a tal recolhimento em conta vinculada a receita do Distrito Federal.

217. Nesse sentido, entende-se que, embora inicialmente tenha sido observado o *mandamus* em apreço, no presente momento, têm-se pela perda de objeto da presente determinação.

218. Destaca-se que, como informado no § 204, a questão afeta à cobrança das indenizações pela utilização das terras públicas rurais, anteriormente à regularização, constitui objeto do Achado 4, incluso, nas análises e evidências, a questão atinente à contabilização do recolhimento de tais valores.

219. Considerando o acima descrito, entende-se que as questões pontuadas no presente relatório suprem as determinações emanadas por esta Corte na Decisão nº 5.773/2016, por perda de objeto.

Proposições

220. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

- I. Delibere pela perda do objeto das determinações contidas na Decisão nº 1317/2018.

3 Conclusão

221. A presente auditoria visou avaliar os controles adotados na gestão das terras rurais públicas do Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em 04 (quatro) questões de auditoria.

222. Na primeira questão, entendeu-se que a SEAGRI e a TERRACAP não possuem um cadastro adequado de todos os ocupantes das terras públicas rurais, uma vez que o cadastro contempla aqueles que estão regularizados ou em fase de regularização

223. Aproximadamente 230.000 ha (duzentos e trinta mil hectares) de

¹⁰⁴ E-doc 496AD90D (fls. 15)



áreas rurais do território do DF pertencem à TERRACAP. Desses, 43.880 hectares¹⁰⁵ (ha) possuem contratos de concessão assinado, ou seja, apenas, **19,08%** do total. Assim, verifica-se que aproximadamente **81%** da área rural do Distrito Federal encontra-se ocupada de maneira irregular, sem a celebração dos devidos contratos.

224. Em relação à segunda questão, observou-se um grau de inadimplência elevado quanto à restituição do Imposto Territorial Rural referente a 2014 e das taxas de retribuição, no que diz respeito aos imóveis já regularizados. Percebeu-se deficiência no controle do recebimento das indenizações pela utilização das terras públicas rurais bem como na cobrança das restituições ao erário referentes ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

225. No entanto, destaca-se que as manifestações das jurisdicionadas, em relação ao Relatório Prévio de Auditoria, demonstram que vem sendo realizados procedimentos necessários à correção das falhas apontadas. Todavia, considerando que as medidas foram recentemente implantadas, torna-se necessária a realização de monitoramento, em momento oportuno, para que sejam avaliados os impactos das ações adotadas

226. Quanto à 3ª questão, notou-se que existe controle para aferir se a ocupação das áreas mantém a destinação rural, uma vez que, no momento da regularização, a equipe de fiscalização promove visitas as unidades rurais.

227. No entanto, destacou-se que apenas 20% (aproximadamente) das áreas rurais encontram-se regularizadas, portanto, uma grande parcela, pendente de regularização, ainda se encontra carente de verificação quanto ao uso da terra.

228. Concernente à 4ª questão de auditoria, identificou-se que, embora a Secretaria de Agricultura não tenha adotadas todas as medidas necessárias ao cumprimento da Decisão nº 5.773/2016, verifica-se que durante a fase de regularização das terras públicas rurais a situação será equacionada. Ademais, o custo da cobrança objeto do item III.d da Decisão nº 6.779/2007¹⁰⁶, supera, em demasia, a recuperação financeira pretendida, tornando-se antieconômica a atuação do jurisdicionado.

229. Conclui-se, portanto, que embora a Secretaria de Agricultura e a TERRACAP venham, de forma conjunta, envidando esforços para proceder à regularização das terras públicas rurais do Distrito Federal, em obediência à Lei nº 25.803/2017, regulamentada pelo Decreto Distrital nº 38.125/2017, ainda carecem de medidas pró ativas que estimulem e incentivem os interessados a buscarem a regularidade das ocupações, bem como de procedimentos adequados ao controle e cobrança das taxas e indenizações concernentes à ocupação das áreas.

¹⁰⁵ e-Doc F7C8FCC0, fl. 3.

¹⁰⁶ “proceda à correção dos valores constantes do Relatório dos Concessionários Inadimplentes e adote medidas com vistas a reaver a diferença dos valores recebidos a menos dos arrendatários que já efetuaram o pagamento pela fração da área, sob pena de responsabilidade solidária dos dirigentes”



4 Proposições

230. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) Tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria;
 - II) Determinar à TERRACAP e SEAGRI que:
 - a) promovam medidas no sentido de tornar célere o processo de identificação e regularização das ocupações das terras públicas rurais, uma vez que apenas 19% da área encontra-se regular e que o prazo legal expirar-se-á em 19/04/2019 (Achado 1);
 - b) adotem medidas para dar efetivo cumprimento ao art. 348, § 1º da LODF, que ordena o levantamento e o cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, em reiteração às Decisões TCDF nº 6.779/07 e 5773/16 (Achado 1);
 - c) encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias relatório contendo as ações adotadas para cumprimento das proposições contidas na presente Decisão Plenária, com o objetivo de subsidiar o futuro monitoramento desta Corte;
 - III) Determinar à SEAGRI que:
 - a) adote medidas com vistas à modernização da Subsecretaria de Regularização Fundiária – SRF de modo a permitir o controle eficaz das terras públicas rurais do DF, incluindo banco de dados com informações fidedignas, em reiteração à Decisão nº 4971/15 (Achado 1);
 - b) em obediência aos arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, conclua as medidas implementadas para garantir o efetivo controle dos pagamentos de indenização referentes à ocupação anterior à assinatura do contrato de concessão, de todos os interessados em processo de regularização de terras públicas, remetendo informações precisas à TERRACAP, para que essa efetue a cobrança, observando o prazo prescricional (Achado 4);
 - IV) Determinar à TERRACAP que:
 - a) junte aos autos específicos os comprovantes referentes à restituição dos valores relativos ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR pelos concessionários de terras públicas rurais, ou medida alternativa que garanta o efetivo controle do pagamento desses valores (Achado 2);
 - b) adote medidas para reaver os valores de ITR referentes aos contratos de concessão de área rural já celebrados que estão inadimplentes (Achado 2);
 - c) dê andamento a cobrança das retribuições anuais dos concessionários inadimplentes e, caso não obtenha êxito, adote as medidas administrativas pertinentes, a exemplo do disposto no inciso VI da Cláusula Décima Sétima – das Infrações ao Contrato, vedações e penalidades do Contrato de Concessão de Uso Oneroso (Achado 3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- V) Autorizar:
- a) o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal para avaliar a repercussão nas contas anuais da SEAGRI e da TERRACAP, exercício 2017, da falha apontada no Achado 1 (Deficiência no cadastro dos ocupantes de áreas públicas rurais);
 - b) a Secretaria de Auditoria a realização de futuro monitoramento, com o objetivo avaliar a efetividade das ações implementadas pela TERRACAP e Pela Secretaria de Agricultura para cumprimento da presente Decisão Plenária;
- VI) Deliberar pela perda do objeto das determinações contidas na Decisão nº 1317/2018.

Brasília (DF), 21 de setembro de 2018.

Mário Augusto de Oliveira Neto

Carlos Augusto Lopes Barbosa

Evandro de Souza Gadelha

ACE – Mat: 1323-4

ACE – Mat: 472-3

ACE – Mat: 675-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5105, de 19/02/2019

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **2627/2018-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 2627/2018-e

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA : Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI e na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, com o objetivo de examinar a gestão e controle dos contratos de concessão de uso das áreas públicas rurais.

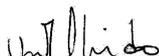
DECISÃO Nº 549/2019

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da versão final do Relatório de Auditoria, constante no e-doc 4E424078-e; II - determinar à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI e à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP que: a) promovam medidas no sentido de tornar célere o processo de identificação e regularização das ocupações das terras públicas rurais, uma vez que apenas 19% da área encontra-se regular e que o prazo legal expirar-se-á em 19.4.2019 (Achado 1); b) adotem medidas para dar efetivo cumprimento ao art. 348, § 1º da LODF, que ordena o levantamento e o cadastramento bienal das terras públicas rurais do Distrito Federal, em reiteração às Decisões TCDF nº 6.779/07 e 5.773/16 (Achado 1); c) encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório contendo as ações adotadas para cumprimento das proposições contidas nesta decisão Plenária, com o objetivo de subsidiar o futuro monitoramento desta Corte; III - determinar à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI que: a) adote medidas com vistas à modernização da Subsecretaria de Regularização Fundiária - SRF de modo a permitir o controle eficaz das terras públicas rurais do Distrito Federal, incluindo banco de dados com informações fidedignas, em reiteração à Decisão nº 4.971/15 (Achado 1); b) conclua, em obediência aos arts. 11 e 22 do Decreto nº 38.125/17, as medidas implementadas para garantir o efetivo controle dos pagamentos de indenização referentes à ocupação anterior à assinatura do contrato de concessão, de todos os interessados em processo de regularização de terras públicas, remetendo informações precisas à TERRACAP, para que essa efetue a cobrança, observando o prazo prescricional (Achado 4); IV - determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP que: a) junte aos autos específicos os comprovantes referentes à restituição dos valores relativos ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR pelos concessionários de terras públicas rurais, ou medida alternativa que garanta o efetivo controle do pagamento desses valores (Achado 2); b) adote medidas para reaver os valores de ITR referentes aos contratos de concessão de área rural já celebrados que estão inadimplentes (Achado 2); c) dê andamento a cobrança das retribuições anuais dos concessionários inadimplentes e, caso não obtenha êxito, adote as medidas administrativas pertinentes, a exemplo do disposto no inciso VI da Cláusula Décima Sétima - das Infrações ao Contrato, vedações e penalidades do Contrato de Concessão de Uso Oneroso (Achado 3); V - considerar prejudicadas as determinações contidas no inciso III da Decisão nº 1.317/18; VI - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal, para avaliar a repercussão nas contas anuais da SEAGRI e da TERRACAP, exercício 2017, da falha apontada no Achado 1 (Deficiência no cadastro dos ocupantes de áreas públicas rurais); b) à Secretaria de

Auditoria a realização de futuro monitoramento, com o objetivo avaliar a efetividade das ações implementadas pela TERRACAP e pela Secretaria de Agricultura para cumprimento desta decisão Plenária ´.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral em exercício MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 19 de Fevereiro de 2019


José Valdir da Silva
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente