



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 28-A, DE 2015

(Do Sr. Carlos Henrique Gaguim)

Propõe que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR promova a fiscalização dos atos do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA que promovem o desenvolvimento dos assentamentos rurais do Brasil, criando meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentamentos do Brasil; tendo parecer da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela ampliação de debates e encaminhamento do Relatório à CPI - FUNAI e INCRA, à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e ao Ministério Público Federal (relator: DEP. VALDIR COLATTO).

**DESPACHO:**

À COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

### S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- Relatório prévio
- Relatório final
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com base no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, inciso II, e art. 61 do Regimento Interno, proponho a Vossa Excelência que, ouvido o plenário desta comissão, se digne a adotar as medidas necessárias para promover fiscalização e controle dos atos do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que promovem o desenvolvimento dos assentamentos rurais do Brasil, criando meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentamentos do Brasil.

### JUSTIFICATIVA

Requer a realização de fiscalização e controle em todos os assentamentos rurais do Brasil, fiscalização destinada a averiguar as necessidades dos assentamentos rurais, criando meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentamentos do Brasil. Em sessão ordinária da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR os deputados presentes foram todos a favor de por meio de uma proposta de fiscalização e controle – PFC, **fiscalizar as ações do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA** em todos os assentamentos do país, já que existem vários assentamentos que estão só implementados e começam a funcionar sem condições mínimas de infraestrutura. Como, por exemplo, a assentamento dos agricultores da Fazenda Eldorado/Gleba ALAMBARI em Sidrolândia – MS, que demorou mais de 10 anos para se ter água. Há outros assentamentos com problemas similares de infraestrutura básica. Nesse sentido os deputados relataram que nada adianta ter se assentado essas famílias sem lhes propiciar condições mínimas para o desenvolvimento da produção rural, finalidade precípua. Os deputados, assim, querem com esta PFC fiscalizar e criar meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentamentos do Brasil. Desse modo às ações afirmativas geradas em favor destes pequenos proprietários rurais pelas ações desta fiscalização permitirão avanços significativos no setor.

Nesse sentido, solicitamos a instauração de proposta de fiscalização de controle - PFC, tendo em vista a necessidade de se fiscalizar ações do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA de modo a permitir que as ações desejadas por esta comissão tenham êxito.

Sala das reuniões, 7 de maio de 2015.

**CARLOS HENRIQUE GAGUIM**  
**Deputado Federal PMDB/TO**

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL**

**RELATÓRIO PRÉVIO**

**I – PRELIMINARES**

Em 7 de maio de 2015, foi apresentada a esta Comissão Proposta de Fiscalização e Controle de autoria do Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM, propondo que este colegiado adote as medidas necessárias para que seja realizado ato de fiscalização e controle:

*1 - dos “atos do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que promovem o desenvolvimento dos assentados rurais do Brasil, criando meios para propiciar melhorias e padronizar procedimentos para todos os assentados do Brasil”.*

A Proposta de Fiscalização e Controle foi registrada pela Mesa da Câmara dos Deputados como PFC nº 28, de 2015.

Nos termos do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, inciso I, e Parágrafo Único, é de competência desta Comissão tratar das questões relacionadas com a política agrícola e reforma agrária, organização do setor rural, política nacional de cooperativismo, condições sociais no meio rural, estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas, política e sistema nacional de crédito rural, política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária, extensão rural, política de eletrificação rural, migrações rural-urbanas e, enfim, todas as questões relacionadas com a atividade agropecuária.

De acordo com o Parágrafo único do art. 32 do Regimento os

campos temáticos e as áreas de atividades da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR abrangem, também, os órgãos e os programas governamentais com eles relacionados.

A proposição do ato de controle e fiscalização se deveu à necessidade ingente de se avaliar o processo de assentamento dos agricultores sob a coordenação do INCRA, assim como o atendimento das condições mínimas de instalação das obras de infraestrutura básica, que proporcione os meios necessários para o desenvolvimento das atividades agropecuárias.

O autor cita os problemas constatados na implantação e assentamento dos agricultores da Fazenda Eldorado - Gleba ALAMBARI em Sidrolândia, no Estado do Mato Grosso do Sul. Segundo o autor da Proposta de Fiscalização e Controle, os agricultores foram assentados sem a conclusão das obras necessárias para o acesso à água, processo que demorou mais de 10 anos. Segundo denúncias, outros assentamentos rurais promovidos pelo órgão federal não tiveram concluídas as obras de infraestrutura.

Impõe-se a esta Comissão a obrigação de fiscalizar as ações relativas aos fatos narrados, para que se possa contribuir efetivamente para o seu esclarecimento, e, se for o caso, apontar as irregularidades que possam ter ocorrido no processo de assentamento dos agricultores.

## **II – DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

A Proposta de Fiscalização e Controle, que ora estamos analisando, mostra-se oportuna e conveniente, tendo em vista que o processo de assentamento de agricultores no Estado do Mato Grosso do Sul, em especial, e nas demais regiões do País, tem sido questionado principalmente pelo fato de que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, não tem conseguido cumprir as metas de desenvolvimento social e econômico das famílias assentadas, seja pela falta de uma infraestrutura adequada, seja pela falta da adequada política de apoio e assistência aos agricultores. Acrescente-se, também, que o órgão fundiário federal deve cumprir as normas estabelecidas pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentam a reforma agrária preconizada pela Constituição Federal. Essas normas dispõem sobre a concessão de títulos de domínio dos lotes destinados aos agricultores assentados pelo Programa de Reforma Agrária. E, de acordo com dispositivo incluído pela Lei nº 13.001, de 2014, o órgão federal está autorizado, inclusive, a conferir título de domínio das áreas em que ocorreram

desmembramentos ou remembramentos, após a concessão de uso, em assentamentos com data de criação anterior ao período de dez anos contados retroativamente a partir de 27 de dezembro de 2013.

### **III – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO**

Quanto aos aspectos jurídico e administrativo, caberá a esta Comissão verificar a conformidade dos procedimentos administrativos relativos aos projetos de assentamento rural com as normas legais que tratam da matéria, sua conveniência e oportunidade, e, se for o caso, propor as medidas legislativas cabíveis, inclusive as modificações das normas legais e regulamentares que tratam da matéria.

Do ponto de vista econômico e social, a questão envolvendo o assentamento de agricultores assume a mais alta relevância, haja vista as condições precárias dos beneficiários da reforma agrária. É necessária vigilância e fiscalização dos assentamentos, caso os beneficiários, os agricultores assentados, não disponham dos recursos financeiros necessários para investir na atividade agropecuária, não contem com as obras de infraestrutura indispensáveis, não recebam a devida assistência técnica e não sejam previamente treinados e instruídos para o exercício de uma atividade que se torna, a cada dia, mais complexa.

Sob o enfoque político, é dever desta Casa, em especial desta Comissão, contribuir com sua força fiscalizadora para a elucidação dos fatos. Esta é uma obrigação dos membros deste Colegiado. Obrigação que assumiram quando aceitaram a delegação da sociedade através do voto.

Portanto, quanto aos aspectos administrativos, político, econômico e social, nada haveria a se destacar de especial, nesta oportunidade, a não ser os efeitos positivos invariavelmente advindos da atuação do exercício do controle externo pelo Congresso Nacional em situações concretas, como é o caso.

### **IV – OBJETIVOS, PLANOS DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

A presente Proposta de Fiscalização e Controle tem como objetivo:

Avaliar os procedimentos administrativos e eventuais excessos

e omissões por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no que diz respeito às normas legais que regem o processo de assentamento rural de agricultores em programa de reforma agrária, e a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Para o cumprimento dos objetivos acima propostos, necessário se faz:

1 – realização de reuniões de audiência pública, fechadas ou abertas ao público, em Brasília ou em outras localidades, com Diretores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, com as famílias assentadas que são prejudicadas por falta de assistência do órgão federal, com entidades públicas municipais e regionais, organizações não-governamentais, autoridades, professores, acadêmicos, técnicos, engenheiros agrônomos, e outras pessoas que, de alguma forma, estejam envolvidas nessas questões, ou ligadas aos fatos objeto desta PFC.

2 – deslocamento dos membros desta comissão ao Estado do Mato Grosso do Sul, e a outras regiões do País, onde sejam registrados fatos semelhantes ou análogos, para, se for o caso, realizar audiências com pessoas e autoridades direta ou indiretamente vinculadas à ocorrência objeto desta PFC, assim como visita de membros desta Comissão às glebas e lotes destinados aos agricultores em projetos de assentamento, para avaliação das condições de vida dos assentados, e os danos ocorridos às famílias, requisitando-se, para tanto, a proteção policial que se fizer necessária.

3 – Encaminhamento de Requerimentos de Informações ao INCRA e a outros órgãos federais envolvidos, e às respectivas autoridades, na forma prevista no Regimento da Câmara dos Deputados.

4 – Mostra-se imprescindível que o Tribunal de Contas da União fiscalize por meio de auditoria os convênios, acordos e contratos firmados pelo INCRA nos processos de distribuição e regularização das áreas destinadas aos agricultores beneficiários dos programas de reforma agrária na Fazenda Eldorado - Gleba ALAMBARI em Sidrolândia, no Estado do Mato Grosso do Sul, visto que tais atividades resultaram, também, no uso de recursos do erário.

## **V – VOTO DO RELATOR**

Pelas razões expostas, este Relator vota pela implementação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 28, de 2015, na forma descrita no Plano

de Execução e Metodologia de Avaliação acima apresentado.

Sala da Comissão, em 03 de agosto de 2015.

Deputado VALDIR COLATTO  
Relator

**OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A  
IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO**

**RELATÓRIO FINAL**

**Sumário:**

<u>PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS</u> .....	7
<u>APRESENTAÇÃO:</u> .....	7
<u>AGRADECIMENTOS:</u> .....	8
<u>TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:</u> .....	9
<u>ROTEIRO DOS TRABALHOS:</u> .....	9
<u>PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS</u> .....	10
Relatório sobre a problemática fundiária em Roraima: .....	10
Projeto de Assentamento do “CAJU”:.....	10
Água Quente II e Chico Borges II: .....	11
Projeto de Assentamento Cujubim: .....	11
Projeto de Assentamento Passarão: .....	11
Comunidade dos Sonhos: .....	11
Projeto de Assentamento Itã: .....	11
Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS Patoa: .....	11
Projeto de Assentamento Jacamim: .....	12
Relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União.....	12
Acórdão nº 3.029/2015 – TCU - Plenário.....	13
(Processo TC 020.028/2015-6).....	13
Diagnóstico das ações do INCRA/MS: .....	15
Audiência Pública em Abelardo Luz – SC: .....	16
<u>PARTE III – CONCLUSÃO:</u> .....	19
<u>PARTE IV – ENCAMINHAMENTOS E SUGESTÕES:</u> .....	22

**PARTE I – APRESENTAÇÃO E INFORMAÇÕES INICIAIS**

**APRESENTAÇÃO:**

Cônsica de seu papel junto à sociedade brasileira, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, aprovou a

Proposta de Fiscalização e Controle, de autoria do ilustre Deputado Carlos Henrique Gaguim, com o objetivo de averiguar a atuação ou omissão da Administração Pública, em especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, e de seus agentes, nos processos e desenvolvimento dos assentamentos rurais no Brasil.

Existem vários assentamentos que começam a funcionar sem condições mínimas de infraestrutura, como, por exemplo, o assentamento da Fazenda Eldorado/Gleba Alambari, em Sidrolândia, no Estado do Mato Grosso do Sul, em que, por inexplicáveis razões, faltou água por mais de dez anos, segundo denúncia do autor da proposição.

O assentamento Alambari, por motivo óbvio, vem se tornando a referência para o estudo de outros assentamentos promovidos pelo INCRA. E, por essa razão, eleito, por amostragem, como paradigma para o estudo das questões relacionadas com a implantação da reforma agrária no País.

Durante os trabalhos de investigação, coube ao Relator a incumbência de colher informações junto às instituições governamentais vinculadas à questão, especialmente o Tribunal de Contas da União, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o INCRA e órgãos vinculados, assim como pessoas envolvidas direta ou indiretamente no processo de assentamento desenvolvido pelo programa de reforma agrária.

Para complementar seu trabalho de pesquisa e de investigação o Relator recorreu, também, às informações disponíveis na mídia, falada e escrita, na *internet* e nos noticiários eletrônicos, sobre fatos relacionados com o objetivo desta PFC.

#### **AGRADECIMENTOS:**

Ciente do compromisso assumido com a população do Estado de Santa Catarina, que tenho a honra de representar, sinto-me na obrigação de investigar com todo o rigor que estiver ao meu alcance as irregularidades que por ventura tenham sido praticadas no processo de desenvolvimento dos assentamentos rurais promovidos pelo Poder Executivo, em especial pelo INCRA e Ministério do Desenvolvimento Agrário, e por seus agentes.

Sinto-me com o dever cumprido, ao encaminhar para a apreciação desta douta Comissão o presente relatório final. O cumprimento de tal

tarefa somente foi possível porque pude contar com o apoio de todos os Parlamentares desta Comissão.

### **TRAMITAÇÃO DA PFC NA COMISSÃO:**

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados encaminhou a matéria à apreciação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, que me honrou com a designação para relatar a matéria.

Em 15 de julho de 2015, foi encaminhado para apreciação desse colegiado o Relatório Prévio, no qual se estabeleceu o plano de execução e a metodologia de avaliação. Em 12 de agosto de 2015, o Relatório Prévio foi aprovado. Desde então, foram realizadas as diligências necessárias para subsidiar o relatório que tenho a honra de apresentar.

### **ROTEIRO DOS TRABALHOS:**

Para o cumprimento dos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle, foram adotadas as medidas necessárias para a investigação dos atos e fatos que, de alguma forma, estivessem relacionados com os objetivos das investigações. Mereceram atenção especial da relatoria os procedimentos adotados pelo Poder Público, nos assentamentos rurais, em especial quanto aos problemas constatados na implantação do assentamento rural da Fazenda Eldorado – Gleba Alambari em Sidrolândia, no Estado do Mato Grosso do Sul. A Comissão recebeu do Tribunal de Contas da União farta documentação, demonstrando a inépcia do Poder Público na condução dos trabalhos de implantação daquele assentamento. Naquela ocasião, segundo relatos, não foram atendidas as condições mínimas de infraestrutura básica, faltando, até mesmo, a conclusão das obras necessárias para o acesso à água. As famílias beneficiárias do projeto foram submetidas a precárias condições de sobrevivência.

Os trabalhos de investigação foram conduzidos na seguinte ordem:

Realização de consultas, estudo e análise dos documentos e informações recebidas; análise das informações de diretores e funcionários do

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, membros da comunidade científica, de instituições públicas ou privadas, lideranças de movimentos sociais, e representantes dos agricultores atingidos pelas medidas governamentais; pesquisas em jornais, revistas, *internet*, informativos eletrônicos e outras fontes de informação disponíveis; encaminhamento de Requerimentos de Informação a órgãos da Administração Pública Federal e, finalmente, consulta ao Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela realização de auditorias.

## **PARTE II – ESTUDO E INVESTIGAÇÃO - ASPECTOS GERAIS**

O trabalho investigativo exigiu a compilação das informações disponibilizadas nos meios de comunicação, inclusive na *internet*, depoimentos, e documentação encaminhada à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR.

Destacamos os seguintes relatórios: Relatório sobre a problemática fundiária em Roraima, encaminhada pelo Deputado Estadual Francisco dos Santos Sampaio; Diagnóstico das ações do INCRA, no Estado do Mato Grosso do Sul; Relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União; Relatório da Audiência Pública realizada no Município de Abelardo Luz.

### **Relatório sobre a problemática fundiária em Roraima:**

O Deputado Estadual Francisco dos Santos Sampaio (PC do B/RR) encaminhou à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPDR o Relatório sobre a Problemática Fundiária no Estado de Roraima, solicitando que este Colegiado adote as medidas cabíveis no âmbito de sua competência, *“visando a regularização fundiária das terras de Roraima e mediação de conflitos”*, em especial os seguintes, que são citados no Relatório anexo:

### **Projeto de Assentamento do “CAJU”:**

A área tem duzentos hectares e fica no KM 54 da BR 401, no Município de Bonfim. É ocupada por mais de duzentas famílias, há mais de dez anos, mas para o INCRA apenas 45 famílias seriam contempladas. Os trabalhos de eletrificação foram suspensos devido à falta de documentação que comprovasse a regularização do Projeto de Assentamento. Há um questionamento judicial sobre a legitimidade do assentamento, visto que o projeto estaria incidindo sobre terras públicas do Estado de Roraima.

### **Água Quente II e Chico Borges II:**

Trata-se de uma área de 21.000 hectares, com acesso pela BR 401, próxima à Capital, Boa Vista, ocupada por agricultores que foram expulsos de terras indígenas. Passados seis meses de ocupação, a área foi reivindicada por pretenso proprietário, gerando um conflito que exigiu a intervenção da Polícia Federal. Com quase 10 anos de ocupação, os ocupantes estão distribuídos em lotes de 50 hectares.

### **Projeto de Assentamento Cujubim:**

O PA Cujubim foi criado em 1995, no Município de Caracaraí. Além da falta de estrutura e regularização, instalou-se um conflito entre madeireiros e assentados. A Associação Cujubim Beira Rio presta assistência a 98 famílias que ocupam a área, há mais de 15 anos. Outro problema para as famílias é o Projeto de Ampliação do Parque Nacional do Viruá, que incluiria faixa de terras em que está inserido o PA Cujubim.

### **Projeto de Assentamento Passarão:**

O Projeto de Assentamento Passarão foi criado em 2012, logo após alguns agricultores invadirem uma área de propriedade do Estado de Roraima. Em 2013, um pedido de reintegração de posse gerou o conflito que culminou com a ocupação do órgão de terras do Estado, o ITERAIMA. Até o momento, ninguém foi assentado.

### **Comunidade dos Sonhos:**

A ocupação conhecida como Comunidade dos Sonhos se deu em 2005, junto com o MST. A terra estava abandonada, mas tinha título definitivo e registro. Atualmente 37 famílias permanecem na região de 675 hectares. A área está sob litígio judicial.

### **Projeto de Assentamento Itã:**

O projeto de assentamento de 14.000 hectares está parcialmente regularizado. Na mesma região, os agricultores têm dificuldade de conseguir infraestrutura para escoar suas produções, mas algumas vias foram asfaltadas “para beneficiar a atividade madeireira”, segundo consta do Relatório.

### **Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS Patoa:**

Trata-se de demanda do Movimento dos Sem Terra (MST). O INCRA está definindo o perímetro da área reivindicada. Corre na Justiça uma ação sobre o direito de propriedade da gleba, mas a área em questão é, segundo o Relatório, propriedade da União.

**Projeto de Assentamento Jacamim:**

Decisão judicial reconheceu o título definitivo da propriedade e a reintegração de posse ao legítimo titular. O Incra entrou com ação contra o proprietário, mas a demora da decisão está prejudicando os ocupantes. A reintegração foi traumática para os ocupantes.

**Relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União**

Em ofício encaminhado à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR o Presidente do Tribunal de Contas da União informa a abertura do Processo nº TC-020.028/2015-6, tendo como objetivo a realização de auditoria nos convênios, acordos e contratos firmados pelo INCRA nos processos de distribuição e regularização das áreas destinadas aos agricultores beneficiários dos programas de reforma agrária na Fazenda Eldorado – Gleba Alambari em Sidrolândia, no Estado de Mato Grosso do Sul.

O Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, no exercício da Presidência, encaminha ofício ao Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, e a cópia do Acórdão nº 3.029/2015, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto prolatado pelo Tribunal, ao apreciar o Processo nº TC-020.028/2015-6.

Foram encaminhadas também cópias dos Acórdãos TCU- Plenário nºs 1.943/2009, 2.493/2009, 1.198/2010 e 280/2012, com os respectivos Relatórios e Votos proferidos no âmbito do processo TC-016.319/2009-3, que trata da PFC nº 73/2009, de autoria do Deputado Waldir Neves, PSDB-MS.

A proposta de fiscalização, que já se encontra arquivada, tinha objetivo análogo ao desta PFC nº 28/2015. O Relatório final foi aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, ocasião em que o Relator, Deputado Carlos Henrique Gaguim, propôs, em seu voto, o encerramento e arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle, sob o argumento de que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União, naquela oportunidade, *“alcançaram os objetivos pretendidos, não restando providências a serem tomadas por parte desta Comissão.”*

## ACÓRDÃO Nº 3.029/2015 – TCU - PLENÁRIO

**(PROCESSO TC 020.028/2015-6)**

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União encaminhar à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR cópia dos Acórdãos 1.943/2009, 2493/2009, 1198/2010, e 280/2012, bem como os votos que os fundamentam, prolatados no processo TC-016.319/2009-3, que trata de Proposta de Fiscalização e Controle nº 73/2009, cujo objeto é análogo ao da Proposta de Fiscalização e Controle nº 28/2015 e arquivar o presente processo, declarando integralmente atendida a solicitação da CAPADR.

No Relatório, inciso IV, itens 20 e seguintes, das **Informações Gerais**, destacamos os seguintes esclarecimentos:

20. “O Acórdão nº 1.943/2009-TCU-Plenário e o Acórdão nº 2.493/2009-TCU-Plenário, apenas trataram dos procedimentos relativos à solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, objeto da Proposta de Fiscalização e Controle nº 73/2009. Na ocasião foi conhecido o pedido formulado e determinadas as providências que deveriam ser adotadas para atendimento do pedido formulado. Especificamente sobre o Acórdão nº 2.493/2009-TCU-Plenário, foi determinada a realização da auditoria no Assentamento Alambari, em Sidrolândia/MS, para verificar a aplicação dos recursos destinados a esse assentamento de agricultores e coletar toda a documentação relacionada na letra “a” do Plano de Execução da PFC nº 73/2009.”

21. No Acórdão nº 1.198/2010-TCU-Plenário, de 26/05/2010, os Ministros do TCU determinaram à Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso do Sul as seguintes providências:

- a) Realização de vistoria no assentamento Alambari para fins de apurar ocupação irregular de parcelas e informar as providências adotadas para sanar as irregularidades constatadas, notadamente para os casos de alienação irregular de parcelas.
- b) Apresentação de relatório da execução físico-financeira da construção das habitações no projeto de assentamento

Alambari, tendo em vista os atrasos verificados na execução das obras.

- c) Apresentação de relatório final do PDA – Plano de Desenvolvimento em Assentamentos, referente ao assentamento Alambari grupo CUT e grupo FAF.
- d) Elaboração de cronograma de desembolso financeiro conforme a evolução da execução do objeto contratado.
- e) Para contratação de prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) fazer constar em separado o custo específico de elaboração do relatório final do PDA – Plano de Desenvolvimento em Assentamentos.

Por fim, foi possível constatar as seguintes irregularidades no assentamento Alambari: 1) ocupação irregular de lotes por parte dos parceleiros; 2) atraso na execução das obras de habitações; 3) ausência de relatório final do PDA – Plano de Desenvolvimento em Assentamentos, referente aos grupos CUT e FAF; 4) ausência de cronograma de desembolso financeiro e de cláusulas específicas nos contratos e convênios de prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) e de elaboração do PDA – Plano de Desenvolvimento em Assentamentos; 5) ausência de projeto básico para a contratação de prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), com previsão de elaboração de PDA – Plano de Desenvolvimento em Assentamentos e de custos específicos de relatórios finais.

23. Após o exame dos atendimentos do INCRA, o Tribunal prolatou o **Acórdão nº 280/2012**, pelo qual os Ministros do TCU acordam em encaminhar à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural CAPADR cópia da deliberação e dos documentos que embasaram as conclusões apresentadas. Por esse Acórdão, as irregularidades constatadas no assentamento da Gleba Alambari, em Sidrolândia/MS, foram saneadas e as determinações do Tribunal integralmente atendidas. Logo, pode-se concluir que, em relação ao pedido de fiscalização em exame (Proposta de Fiscalização e Controle nº 28, de 2015), referente a esse assentamento, seu objeto é o mesmo da Proposta de Fiscalização e Controle nº 73/2009, também originária da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Os

trabalhos atinentes à então fiscalização realizada por esta Unidade do Tribunal (*Fiscalis* 42/2010), indicaram irregularidades na implantação desse assentamento, posteriormente saneadas em razão das determinações do Tribunal.

#### **Diagnóstico das ações do INCRA/MS:**

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA encaminhou a este Colegiado o resumo das ações desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul, dando ênfase ao assentamento Alambari, localizado no Município de Sidrolândia.

No Mato Grosso do Sul, existem 328 acampamentos registrados, e 20.972 famílias acampadas. Há uma estimativa para assentar 1.493 famílias em 15 áreas que se encontram em processo de obtenção. Em conjunto com a CONAB o INCRA promove a distribuição de cestas de alimentação a 2.936 famílias acampadas.

No Município de Sidrolândia, onde está localizado o Projeto de Assentamento Alambari, o número de famílias registradas como acampadas é de 398 famílias, das quais 318 estão no CadÚnico e recebem cestas de alimentação.

O Projeto de Assentamento Alambari foi criado no final do ano de 2005. Com área de 8.068 hectares, o projeto foi dividido em três glebas: PA Alambari FAF, com 195 famílias, PA Alambari CUT, com 220 famílias e PA Alambari Fetagri, com 138 famílias, totalizando 553 famílias assentadas.

Segundo o INCRA, a implantação da rede de abastecimento de água contou com investimento total de R\$ 1.076.653,52, o que corresponde, em média, ao valor de R\$ 1.836,71 por família, com regularidade de atendimento próxima a 90%, sendo que 89% das famílias têm água sempre, 10% têm falta d'água às vezes, e em 1% das famílias nunca têm água. Levantamento feito através da aplicação do Perfil de Entrada apontou que 98,04% dos lotes em que há exploração agrícola/pecuária, têm acesso à água para o consumo das criações e uso na agricultura.

A Instalação da rede de energia elétrica, segundo relatório da empresa concessionária responsável, alcançou 582 unidades e abrangeu 100% dos lotes regulares do Projeto Alambari.

As casas dos Projetos de assentamento Alambari foram construídas com 87,04% de recursos do Governo Federal e 12,96% com recursos próprios das famílias beneficiárias.

Os créditos aplicados em apoio inicial e em fomento alcançaram o montante de R\$ 2.963.100,00. A assistência técnica e Extensão Rural é garantida pelo INCRA através de contrato com a Associação Crescer.

O acesso ao PRONAF abre uma nova etapa no desenvolvimento. A linha de crédito total estimada a partir da emissão das declarações pelo INCRA atinge mais de 11,4 milhões de reais, sendo 10,8 milhões de reais para investimento e 625 mil para custeio.

A comercialização da produção e a renda das famílias já estão na fase de estruturação produtiva. O relatório do INCRA registra um grupo de 18 produtores cujas rendas somadas superam os 70 mil reais mensais, com a comercialização de leite e hortaliças.

A renda média das famílias do PA Alambari corresponde a R\$ 351, 25 e resulta da venda da produção (hortaliça, legumes, frutas, leite, etc). De acordo com o relatório, *“as demais fontes de renda incluem serviços prestados a vizinhos dentro da área do próprio assentamento, trabalhos esporádicos em outras propriedades fora do assentamento (diárias prestadas), renda de aposentadorias, outros benefícios governamentais, etc”* (sic).

#### **Audiência Pública em Abelardo Luz – SC:**

Teve grande repercussão na mídia local a audiência pública realizada na Câmara dos Vereadores de Abelardo Luz, no Estado de Santa Catarina, que teve como objetivo debater as ações do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário no processo de assentamento e concessão de títulos de propriedade aos beneficiários dos programas de reforma agrária, no Município de Abelardo Luz e em outras regiões do Estado.

A Câmara de Vereadores de Abelardo Luz aprovou requerimento que pedia uma Audiência Pública para a prestação de esclarecimentos sobre a concessão de títulos de propriedade aos beneficiários da reforma agrária.

Para atender à demanda dos vereadores, o Deputado Federal Valdir Colatto, membro da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural – CAPADR, da Câmara dos Deputados, propôs a realização de seminário e de audiência pública, para que as informações recolhidas durante a audiência pública, fossem relatadas no presente Relatório (PFC 28/2015) e levadas para discussão junto aos demais membros da Comissão.

Segundo noticiários dos jornais e sítios eletrônicos na *internet*, e gravações realizadas no local do evento, o Senhor Fernando Rodrigues de Souza, Superintendente do INCRA em Santa Catarina, o Senhor Fernando Leite, Diretor da Secretaria Executiva Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU), o Deputado Federal Valdir Colatto, Relator da PFC nº 28/2015, e representante *in loco* da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, estiveram presentes ao evento, que contou, ainda, com a participação de outras autoridades: o Prefeito e o Vice-Prefeito de Passos Maia, representantes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, lideranças políticas e empresariais, representantes de cooperativas e do Movimento Sem Terra, das entidades civis e sindicatos de trabalhadores e de produtores rurais, e dos agricultores beneficiários da reforma agrária, em Abelardo Luz, Passos Maia e Dionísio Cerqueira.

O Superintendente do INCRA, Fernando Rodrigues de Souza, alertou no encontro que o arrendamento, a venda, e a terceirização das glebas levam o assentado a perder o direito à posse e à titulação. Informou, também, que cinquenta e uma prefeituras do Estado de Santa Catarina procuram o INCRA em busca de suporte para os assentamentos.

O Diretor do TCU fez uma ampla explanação sobre as auditorias realizadas em oito Estados da Federação, concernentes à celebração de contratos, às ações e programas conduzidos pelo INCRA. Não há registro de auditorias no Estado de Santa Catarina.

Estima-se que mil e quinhentas famílias estão assentadas nos vinte e dois assentamentos do Município de Abelardo Luz, entre os quais os seguintes: Capão Grande, Roseli Nunes, Bela Vista, Novo Horizonte, Treze de Novembro, José Maria, Papuã I, Papuã II, Juruá, Santa Rosa I, Sandra, São Sebastião, Três Palmeiras, e Nova Aurora.

Em Santa Catarina, são contabilizados 160 assentamentos do INCRA, com 5.248 famílias assentadas em 104 mil hectares, sendo que 132 assentamentos e 4.580 famílias estão estabelecidos há mais de dez anos.

O grande problema é que, desde a implantação ocorrida, há mais de trinta anos, as famílias ainda não foram contempladas com o título de propriedade de suas glebas.

A falta de assistência técnica e suporte do INCRA nos assentamentos, assim como a falta do título de propriedade inviabilizam as atividades agropastoris dos assentamentos.

Sem o título de propriedade os assentados não têm acesso ao crédito e ao financiamento de suas atividades produtivas, ficando inviável a celebração de contratos de integração. O potencial produtivo dos assentamentos poderia duplicar com o acesso ao crédito bancário.

O vereador Carlos de Sennes em sua manifestação indicou como exemplo a difícil situação em que se encontram as granjas de frango, que poderiam dobrar a produção se os assentados pudessem celebrar contratos de integração.

O Prefeito de Passos Maia reforçou a necessidade de regulamentação da Lei nº 13.001, de 2014, para que seja assegurado o direito legítimo dos agricultores, beneficiários da reforma agrária, que é o direito de propriedade.

A mencionada norma jurídica altera o artigo 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e estabelece o seguinte:

*“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.*

*§ 1º Os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, observado o disposto nesta Lei.*

*§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei.*

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento.”

Nos debates realizados, ficou evidente que os maiores obstáculos enfrentados pelos beneficiários da reforma agrária têm como origem o descumprimento das normas estabelecidas na legislação agrária. A lei garante o direito ao título de propriedade. O assentado não pode ser apenas o possuidor, ele tem o direito de ser o proprietário e seus herdeiros têm o direito de sucessão. A União não tem o direito de permanecer, indefinidamente, como proprietária de uma gleba que tenha sido destinada ao agricultor no processo de reforma agrária.

### **PARTE III – CONCLUSÃO:**

Os trabalhos realizados para a elaboração deste relatório, apesar de terem se desenvolvido nas limitações impostas pelas circunstâncias, visto que o poder de investigação do Relator é circunscrito e limitado às fontes de informação disponíveis, permitiram, contudo, que se chegasse à conclusão sobre pontos fundamentais que envolveram os procedimentos do INCRA na instalação dos assentamentos da Reforma Agrária, fartamente detalhados no corpo do Relatório.

Sem dúvida alguma, a Proposta de Fiscalização e Controle mostra-se meritória e oportuna. Os jornais, com suas notícias, confirmam a sua atualidade, quando se vê que a Reforma Agrária apregoada na Constituição Federal não se consolidou no País como ferramenta propulsora da produção agrícola e difusora do ideário da justa distribuição das terras aos menos favorecidos.

No caso em questão, ficou evidente a incapacidade do INCRA como instituição responsável pela promoção do agricultor que, vislumbrando uma possibilidade de transformar a sua gleba em área produtiva, se defronta com dificuldades intransponíveis para obter êxito em seus objetivos.

De fato, os relatórios emanados do TCU apontam que os programas de reforma agrária não são amplamente divulgados, limitando-se a

atender aos grupos apoiados por entidades sindicais e movimentos sociais. Os procedimentos de seleção das famílias restringem-se aos candidatos vinculados a essas entidades, e grande número de beneficiários não atende aos requisitos dos programas.

Não há garantias de transparência e, como demonstram os trabalhos de auditoria do TCU, registram-se altos índices de abandono e de transferências ou vendas irregulares de lotes da Reforma Agrária. A supervisão e a fiscalização das atividades desenvolvidas nos assentamentos são deficientes, e as medidas saneadoras das situações irregulares não são postas em prática.

A situação dos assentamentos promovidos pelo INCRA é tão grave que, recentemente, o Tribunal de Contas da União, com pedido de adoção de medida cautelar (TC 000.517/2016-0), determinou a suspensão de programas de reforma agrária e de processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária.

O Tribunal determinou, também, a suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade.

O Tribunal realizou o cruzamento de dados dos beneficiários e de outras bases e concluiu que os prejuízos financeiros decorrentes das irregularidades constatadas alcançam, potencialmente, R\$ 2,83 bilhões, sendo R\$ 89,3 milhões no curto prazo e R\$ 2,74 bilhões no médio prazo.

Quanto aos objetivos desta Proposta de Fiscalização e Controle nº 28, de 2015, concluímos que os trabalhos de investigação foram bem-sucedidos, uma vez que foram atingidos os seus objetivos.

Em síntese, os trabalhos abordaram temas relevantes, tais como: o conflito fundiário no Estado de Roraima, as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União, em especial no que tange à Gleba Alambari, no Estado do Mato Grosso do Sul e as respectivas medidas saneadoras adotadas pelo Incra e consideradas satisfatórias pelo Tribunal, e, finalmente, o estado de emergência em que se encontram os assentados da reforma agrária no Estado de Santa Catarina, com destaque para os Municípios de Abelardo Luz, Passos Maia e Dionísio Cerqueira.

Merece destaque a situação de penúria dos assentados da reforma agrária que aguardam ansiosamente o título de propriedade de suas glebas.

É dever do INCRA dar uma solução definitiva para a regularização dos lotes ocupados há mais de dez anos. De fato, as ações da Administração Pública regem-se pelas normas legais vigentes e a Lei nº 8.629, de 1993, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.001, de 2014, prevê o direito do beneficiário da reforma agrária de adquirir o título de propriedade de sua gleba. Os agricultores assentados em Abelardo Luz são, por isso, o exemplo de maior clamor público. Como se verificou na Audiência Pública realizada naquele Município, a quase totalidade dos beneficiários da Reforma Agrária ainda não foram contemplados com o título de domínio de suas glebas, em flagrante omissão dos agentes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e em franca violação da Lei nº 8.629/93, que prevê a concessão de título de propriedade para os assentamentos.

A nossa interpretação encontra apoio em pacífica doutrina jurídica, segundo a qual a Administração Pública rege-se pelo princípio da legalidade, princípio este consagrado pelo art. 37 da Constituição, devendo o INCRA submeter-se, pois, ao estrito cumprimento da Lei, e, nesse caso específico, da mencionada Lei nº 8.629/93, que, em seu art. 18, prevê que a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária “far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU”

Em favor de nosso entendimento, pedimos vênia para reproduzir os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra *“Curso de Direito Administrativo”*. Segundo o autor, o princípio da legalidade “é o fruto da submissão do Estado à lei”. “... é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos.”

*“Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro.”*

Como demonstrado neste relatório, o INCRA não adota as medidas legais cabíveis para conceder aos assentados da reforma agrária o título definitivo de suas glebas. O INCRA ignora o seu dever legal de emancipar os assentamentos rurais que tenham mais de dez anos de existência. Ao contrário,

perpetua a dependência dos beneficiários da reforma agrária. Assim, entendemos que a omissão do INCRA constitui flagrante violação da lei.

#### **PARTE IV – ENCAMINHAMENTOS E SUGESTÕES:**

Apresentamos as sugestões a seguir, objetivando aprimorar normas e oferecer subsídios para a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, no exercício de suas atividades legislativas, visando, ainda, ao encaminhamento de solicitações a outros órgãos da Administração Pública. Nestes termos, propõe o seguinte:

- 1) que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Agrário – CAPADR encaminhe à Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o presente Relatório, solicitando o aprofundamento das investigações sobre os processos de reforma agrária, no País.
- 2) que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR amplie o debate sobre a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos processos de assentamentos rurais, em especial, no que se refere à violação da Lei nº 8.629/93, pela falta de concessão dos respectivos títulos de propriedade nos assentamentos com mais de dez anos de existência.
- 3) que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR encaminhe ao Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina o presente Relatório, a fim de que o Poder Legislativo local tome conhecimento das irregularidades que afetam a vida dos agricultores beneficiários da Reforma Agrária no Estado.

4) que a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR encaminhe ao Ministério Público Federal o presente Relatório, para que o Órgão Federal tome conhecimento da omissão do INCRA, que não concedeu o título de propriedade para os beneficiários da Reforma Agrária em assentamentos com mais de dez anos de existência, localizados no **Município de Abelardo Luz, Passos Maia e Dionísio Cerqueira** e em outros Municípios do Estado de Santa Catarina, em flagrante violação à Lei nº 8.629, de 1993, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.001, de 2014, e **adote, no âmbito de sua competência, as medidas judiciais cabíveis.**

Sala da Comissão, em 08 de julho de 2016.

DEPUTADO VALDIR COLATTO

RELATOR

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em reunião ordinária realizada hoje, decidiu unanimemente pela ampliação de debates e o encaminhamento do Relatório da Proposta de Fiscalização e Controle nº 28/2015 à CPI - FUNAI E INCRA, à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina e ao Ministério Público Federal, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Valdir Colatto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Lázaro Botelho - Presidente, Celso Maldaner e Dilceu Sperafico - Vice-Presidentes, Adilton Sachetti, André Abdon, Assis do Couto, Beto Faro, Carlos Henrique Gaguim, César Messias, Dagoberto, Evandro Roman, Francisco Chapadinha, Heitor Schuch, Jerônimo Goergen, João Daniel, João Rodrigues, Jony Marcos, Josué Bengtson, Luis Carlos Heinze, Luiz Cláudio, Luiz Nishimori, Marcelo Aro, Marcon, Nelson Meurer, Nilson Leitão, Onyx Lorenzoni, Pedro Chaves, Raimundo Gomes de Matos, Roberto Balestra, Rogério Peninha Mendonça, Sergio Souza, Tampinha, Tereza Cristina, Valdir Colatto, Walter Alves, Zé Carlos, Beto Rosado, Cajar Nardes, Carlos Marun, César Halum, Heuler Cruvinel, Luciano Ducci, Marcos Montes, Miguel Lombardi, Nelson Marquezelli, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raquel Muniz, Remídio Monai, Renzo Braz e Rocha.

Sala da Comissão, em 7 de dezembro de 2016.

Deputado LÁZARO BOTELHO

Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**