



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00013/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00407.006684/2014-94

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA ESTADO DO PARÁ

**ASSUNTO: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ALIENAÇÃO DE MADEIRA. P.A.
OLÍVIO ALBANI. CAMPO ERÊ/SC.**

EMENTA:

I – Projeto de Assentamento Olívio Albani, Município de Campo Erê/SC. Inquérito Civil Público. Análise de solicitação de retirada da plantação de Pinus do Assentamento.

II - Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC visando a exploração madeireira, com corte e venda destinado em benefício das famílias assentadas.

III – Portarias PGF nº 690/2009 e nº 201/2013. Solicitação de autorização ao Advogado-Geral da União.

IV – Retorno dos autos para instrução e esclarecimentos.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Trata-se do Inquérito Civil Público nº 1.33.012.000003/2011-79 instaurado pelo Ministério Público Federal – MPF em São Miguel do Oeste/SC, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das normas ambientais relativas à área de reserva legal no Assentamento Olívio Albano localizado Município de Campo Erê/SC, sendo que nos termos da Portaria ICP nº 55/2011, de 7 de dezembro de 2011, o processo administrativo foi convertido em Inquérito Civil a fim de dar continuidade à análise de solicitação de retirada da plantação de Pinus do referido Assentamento.

2. Os autos foram inaugurados com o MEMO/INCRA/SR(10)PROT/N106/2014, de 07.02.2014, que encaminhou documentação para a formalização do processo, sendo o primeiro deles o Ofício do MPF, nº 398/2012-PRM/SMO, contendo solicitação do Ministério Público Federal de informações sobre as medidas adotadas para a recuperação da área de reserva legal do Assentamento, bem como quanto ao ajuizamento da

ação judicial caso o Incra tenha optado pela realocação da área.

3. Na sequência consta nos autos cópia de Despacho em ICP, da lavra da Dra. Mariz Rezende Capucci, informando que:

*“Em resposta ao Ofício n 572/2011-PRM/SMO, a Fundação do Meio Ambiente – FATMA informou que a área de reserva legal do Assentamento Olívio Albani possui **“outros usos”**, que não condizem com os objetivos da reserva legal. Informou ainda, que o INCRA possui o prazo de vigência da **Licença Ambiental (LAI)**, 3 (três) anos, para realizar as adequações necessárias na área ou propor a realocação dela. Enfatizou, também, que somente mediante decisão judicial analisa proposta de mudança de área de reserva legal já averbada na matrícula do imóvel. Por fim, esclareceu que o imóvel como um todo não constitui pequena propriedade rural (fl. 32)”. (grifamos)*

4. Pelo Ofício DILIG/GELAF, sem número visível, de 20 de janeiro de 2012 consta informação da Gerência de Licenciamento Agrícola e Florestal – GELAF, informando que *“na área deste projeto de assentamento com 443 ha, consta na Matrícula do Imóvel de N° 7.322, os 20% de reserva legal averbado a margem da matrícula do imóvel que totaliza 88,78 ha. Esta área de reserva legal, possui outros usos não condizentes com os objetivos da reserva legal, assim com a emissão da Licença Ambiental de Instalação – LAI, ficou estabelecido que o INCRA terá o prazo de vigência da LAI para realizar as adequações necessárias na área ou propor a realocação deste espaço.”*

5. No bojo da Portaria MPF ICP nº 55/2011, de 7 de dezembro de 2011 vemos a conversão em Inquérito Civil Público ocorreu devido a necessidade de colher maiores elementos de convicção, dando continuidade à análise do MPF da solicitação de retirada da plantação de Pinus do Assentamento Olívio Albano:

“CONSIDERANDO que cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, em nome da União, executar a política agrícola e fundiária e de reforma agrária, nos termos do art. 184 da Constituição Federal e do disposto na lei 8.629/93;
CONSIDERANDO que o INCRA possui a posse do imóvel denominado Fazenda Caldato (Assentamento Olívio Albani), a qual foi obtida por meio de uma liminar proferida nos autos da Ação de Desapropriação nº 2006.72.10.000171-0, o que o torna, assim, responsável pela proteção patrimonial do imóvel rural;
CONSIDERANDO que o Procedimento Administrativo n 1.33.012.000274/2010-4 foi instaurado com base na solicitação de autorização para a retirada de árvores da espécie exótica Pinus do Assentamento Olívio Albani (Fazenda Caldato), encaminhada a esta Procuradoria pela Cooperativa Central de Reforma agrária de Santa Catarina;
CONSIDERANDO que o Relatório de Avaliação realizado na floresta plantada com espécie do gênero Pinus no Assentamento Olívio Albani informa que por não ter ocorrido nenhum trato cultural no decorrer do desenvolvimento da referida floresta,

esta já atingiu um ponto de estagnação e que em razão disso, mantê-la em pé não seria viável pois mesmo que ocorram desbastes seletivos e a desrama ela não terá um desenvolvimento satisfatório.

CONSIDERANDO a expedição da Recomendação PRM/SMO 001/2011, a qual recomendou ao INCRA que promovesse a retirada, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, da plantação exótica de Pinus localizada no Assentamento Olívio Albani, bem como que apresentasse um plano de recuperação da área degradada (PRAD); “ (grifamos)

6. Consta ainda às fls. 16-37 **Inventário Florestal**, realizado com o fim de determinar a produtividade média dos reflorestamentos, realizado entre os dias 11 e 14 de dezembro de 2012 por Engenheiros e Peritos do INCRA/SC, visando elucidar questionamentos sobre qual seria a melhor época de corte e manejo adequados dos reflorestamentos que não implicariam em prejuízo aos cofres públicos. Sendo apresentada a seguinte conclusão:

*“Os reflorestamentos não apresentam indícios de estagnação, visto que os **incrementos médios anuais (IMA)**, apesar de não haver ocorrido manejo adequado, encontram-se dentro da média e outros reflorestamentos avaliados pelo INCRA-SC que foram manejados adequadamente, apresentando 27,78 m³/ha.ano e 35,33 m³/ha.ano nos projetos de 14 e 16 anos, respectivamente”.*

O que ocorreu foi a diminuição nos valores de DAP médio, em razão de ainda os reflorestamentos apresentarem muitos indivíduos por hectare (1.348 e 1.619 para os reflorestamentos de 14 e 16 anos, respectivamente).

*Considerando o espaçamento inicial ideal de 3 x 2 m, com cerca de 1.666 árvores/ha, mesmo não ocorrendo o manejo adequado, as **taxas de mortalidade** apresentam-se satisfatórias, com **20% e 3%** aproximadamente, para os reflorestamentos de 14 e 16 anos, respectivamente. Ressalta-se que com essas idades, a ocupação deveria apresentar de 400 a 600 árvores/ha.*

Não foram detectadas muitas árvores quebradas dentro do talhão, sendo estas computadas como falhas no inventário florestal. Foram observadas algumas delas nessa situação nas bordas de um dos talhões, cuja faixa foi retirada para implantação de rede de energia elétrica.

*No projeto de 14 anos, a melhor opção (desbaste aos 16 anos, restando 800 árvores/h a e corte raso aos 20 anos, totalizando R\$ 20.758,02/ha) em relação à pior opção (corte raso aos 16 anos, totalizando R\$ 16.288,93/ha), resulta numa **diferença estimada de R\$ 4.469,09/ha, ou seja, 21,63 %**.*

No projeto de 16 anos, a melhor opção (desbaste aos 16 anos, restando 400 árvores/ha e corte raso aos 20 anos, totalizando R\$ 23.986,65/ha) em relação à pior opção (corte raso aos 16 anos, totalizando R\$20.849,87/ha), resulta numa diferença estimada de R\$ 3.136,79/ha, ou seja, 13,08 %.

Como informado anteriormente, verificou-se a retirada de uma faixa de reflorestamento com aproximadamente 15 m de largura ao longo da estrada principal para a implantação da rede de energia que atende o Projeto de Assentamento.

Caso a administração opte pelo corte, a qualquer época, será necessário a atualização da área remanescente de Pinus sp., além dos valores estimados, pois a floresta apresenta crescimento contínuo e o mercado da madeira passa por variações constantes.

(...)

Não se justifica a retirada do Pinus sp. apenas para abertura de novas áreas, pois ainda existem áreas agricultáveis disponíveis para plantio em dezembro de 2012.

Dessa forma, conclui-se que o corte raso em 2012 não é a alternativa que trará o melhor retorno econômico dos reflorestamentos.” (grifamos)

7. Às fls. 40 segue a primeira minuta de Termo de Ajustamento de Conduta, a ser celebrado entre o INCRA, representado pelo Superintendente Regional do Incra em Santa Catarina, a Cooperativa Central de Reforma Agrária em Santa Catarina – CCA/SC e o Ministério Público Federal – MPF, com as seguintes considerações, dentre outras:

“(…)

Considerando a solicitação contida no Inquérito Civil Público nº 1.33.012.000274/2010-43, que trata da retirada da madeira Pinus elliottii existente em uma área de terras de 37,76 hectares no Projeto de Assentamento Olívio Albani, município de Campo Erê - SC;

Considerando a disposição legal contida no Código de Processo Civil, que estabelece a competência do Ministério Público como agente ativo, legitimado a intervir, nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte;

Considerando a desapropriação de área de terras rurais no município de Campo Erê, onde foi instalado o Projeto de Assentamento Olívio Albani, com assentamento de 28 famílias de agricultores rurais sem terra;

Considerando a evidente presença do interesse público, social e, coletivo no sucesso do Assentamento em questão, tanto que mereceu atenção da União Federal, a qual promoveu a desapropriação da área com essa finalidade;

Considerando que em decorrência dos contratos de concessão de uso as benfeitorias reprodutivas existentes no assentamento passam a ser de titularidade dos assentados, que poderão realizar a exploração e venda direta de tais bens;

Considerando que os valores dessas benfeitorias, que passam a integrar o patrimônio dos assentados, serão pagas à autarquia por ocasião do pagamento dos títulos de domínio, conforme previsão do art. 25, I, da IN INCRA nº 30/2006 (DOU de 06/03/2006);

Considerando a ausência de área agricultável suficiente para a sustentabilidade de todas as famílias assentadas;

Considerando a necessidade de melhoria da infraestrutura e das condições de produção do Assentamento Olívio Albani;

Considerando, portanto, a necessidade de retirada da cobertura florística de Pinus elliottii, cujo corte e venda deverá obrigatoriamente reverter em benefício das famílias

assentadas;

Considerando os termos do Laudo Técnico nO 033j2012-4a CCR, do Inventário Florestal Projeto de Assentamento Olívio Albani- INCRASR(10)/SC e do Inventário e Avaliação cobertura florística de Pinus elliottii-INCRASR(10)/SC;”

8. A **Nota nº 207/2013/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC** (fls. 44) abordou a questão da exploração de benfeitorias reprodutivas e/ou culturas permanentes existentes nos assentamentos entendendo pela possibilidade da exploração direta pelos beneficiários do acervo florestal existente em Projeto de Assentamento, **direito este decorrente de relação contratual CCU – Contrato de Concessão de Uso**, com necessária supervisão pelo Incra. Cita ainda o **PARECER Nº 25/2013/CGA/PFE/INCRA (JFC)** que afirma que “a exploração de benfeitorias decorre de previsão no Plano de Desenvolvimento do Assentamento e no Contrato de Concessão de Uso, tal qual previsto na **Nota/AGU/PGF/PFE/Incra/SC nº 45/2012**, da lavra do Dr. Valdez Adriani Farias e nos pareceres da CGA. Além disso propôs alterações na minuta de TAC, orientando a Administração a instaurar e instruir processo visando observar e obter autorização do Advogado-Geral da União, conforme previsão das Portarias AGU n 690 de 20 de maio de 2009 e PGF n. 201, de 28 de março de 2013.

9. Referida Nota propõe ainda a alteração de importantes aspectos da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta, vejamos:

a) Substituição do considerando que informa que os bens móveis e imóveis são patrimônio público pelo seguinte texto: ***“Considerando que os valores dessas benfeitorias que passam a integrar o patrimônio dos assentados serão pagos à autarquia por ocasião do pagamento dos títulos de domínio, conforme previsão do art. 25, I da IN INCRA nº 30/2006 (D.O.U. 06/03/2006).”***

b) **Para Cláusula 3ª**, que dispõe que “Deverá ser realizado pelo CCA um certame licitatório, na modalidade leilão, nos moldes em que realizados pelo Incra, objetivando selecionar a melhor proposta que deverá ser igual ou superior ao valor de referência.”: recomenda a Procuradoria que seja verificado se a CCA representa todos os assentados envolvidos, e em caso negativo, recomenda figurar no TAC a associação que efetivamente represente o conjunto dos assentados.

c) **Para a Cláusula 4ª**, propõe a seguinte redação: “O valor obtido com a venda do ativo florestal será depositado em conta corrente bancária aberta em nome da CCA especificamente para o fim de atendimento dos objetivos do presente termo. A conta deverá ser bloqueada e vinculada, somente podendo ser movimentada com autorização do Incra e sem fornecimento de cartão, talonário de cheques ou qualquer outro instrumento que permita a liberação dos valores.”

d) **E para a Cláusula 7ª**: “Os valores depositados em conta corrente serão aplicados e os valores do capital e dos juros serão utilizados em consonância com o projeto elaborado pelo CCA e aprovado pelo Incra, sempre mediante procedimentos licitatórios a ser realizado pelo CCA, nos moldes em que realizadas as licitações do INCRASR(10)/SC, com a utilização de pregão eletrônico nas hipóteses legais, tudo nos termos das Leis ns. 8.666/93 e 10.520/02, Decreto n. 5.450 e demais atos normativos regentes da matéria. Parágrafo único: O Incra orientará o CCA e dará suporte para realização dos

procedimentos licitatórios, podendo publicar editais e demais atos necessários para a correta instrução processual.”

10. Por fim, a referida Nota afirma que a minuta do Termo de Ajustamento de Conduta atende aos requisitos previstos no Parágrafo único do art. 3º da Portaria PGF n. 201/2013, devendo ser fixada cláusula com prazo para o cumprimento das obrigações (inciso II).

11. As cláusulas da última minuta do Termo de Ajustamento de Conduta, a ser firmado, por um lado, pelo INCRA e Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina – CCA/SC, e de outro, o MPF, juntada aos autos, fls. 50 – 51 são os seguintes:

***Cláusula 1ª:** O presente acordo tem como objeto a retirada da cobertura florística de *Pinus elliottii* do Assentamento Olívio Albani, localizado no Município de Campo Erê/SC, cujo corte e venda deverá obrigatoriamente reverter em benefício das famílias assentadas.*

***Cláusula 2ª:** Foi considerada a idade média de corte de 14 anos e de 16 anos para construção do valor de referência (R\$ 907.603,00 - novecentos e sete mil e seiscentos e três reais), por ser o critério que melhor concilia os aspectos de: valor econômico da madeira a ser vendida, garantia aos assentados de área destinada à agricultura e melhoria da infraestrutura do assentamento mediante a aplicação dos recursos arrecadados.*

***Cláusula 3ª:** Deverá ser realizado pelo CCA um certame licitatório, na modalidade leilão, nos moldes em que realizados pelo Incra, objetivando selecionar a melhor proposta que deverá ser igual ou superior ao valor de referência.*

***Parágrafo único.** A Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina supervisionará o processo, realizará as avaliações necessárias dos bens ou ratificará as existentes e publicará os editais relativos ao certame.*

***Cláusula 4ª:** O valor obtido com a venda do ativo florestal será depositado em conta corrente bancária aberta em nome da CCA especificamente para o fim de atendimento dos objetivos do presente termo. A conta deverá ser bloqueada e vinculada, somente podendo ser movimentada com autorização do Incra e sem fornecimento de cartão, talonário de cheques ou qualquer outro instrumento que permita a liberação dos valores.*

***Cláusula 5ª:** A Cooperativa Central de Reforma Agrária - CCA/SC fará em planejamento participativo com as famílias assentadas um projeto de aplicação dos recursos oriundos do certame licitatório da retirada da cobertura florística, contemplando a produção e infraestrutura no Projeto de assentamento Olívio Albani.*

***Cláusula 6ª:** Após a aprovação do projeto, será autorizada a sua execução em conjunto com o Superintendente do INCRA e Comissão formada pelo grupo de assentados.*

***Cláusula 7ª:** Os valores depositados em conta corrente serão aplicados e os valores do capital e dos juros serão utilizados em consonância com o projeto elaborado e aprovado, sempre mediante procedimento licitatório, nos moldes em que realizadas as*

*licitações do INCRASR(10)/SC, com a utilização de seu **sistema** de pregão eletrônico nas hipóteses legais, tudo nos termos das Leis ns. 8.666/93 e 10.520/02, Decreto n. 5.450/05 e demais atos normativos regentes da matéria.*

Cláusula 8ª: *O INCRASR(10)/SC deverá emitir parecer mensal acerca da prestação de contas dos valores despendidos e, em seguida, encaminhá-lo ao Ministério Público Federal, que poderá requisitar informações e documentos complementares caso entenda necessário para a completa comprovação da regularidade dos gastos.*

Cláusula 9ª: *A exploração e manejo de reflorestamento de pinus antes referido, bem como as demais atividades do assentamento, deverão obedecer às normas ambientais.*

Cláusula 10ª: *O presente ajuste entrará em vigor a partir da data de sua assinatura, conforme o art. 21, 94º, da Resolução CSMPFnO87/2010.*

Parágrafo único: *As obrigações aqui pactuadas serão cumpridas dentro do prazo de 2 (dois) anos contados da assinatura do presente termo.*

Cláusula 11ª: *O presente Termo de Ajuste de Conduta terá eficácia de título executivo extrajudicial nos termos dos art. 5a, 96º, da Lei 7.347/85 e 585, inciso VII, do Código de Processo Civil.”*

12. É o relatório.

13. O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, introduzido no ordenamento jurídico a partir do art. 211 do Estatuto da Criança e Adolescente, foi incorporado ao texto da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) por intermédio do art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, que incluiu o § 6º ao art. 5º do referido diploma legal, criando a possibilidade de que os órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública tomassem dos interessados (autor de comportamento lesivo a direitos transindividuais), compromissos por meio de documentos assinados por partes que se comprometem, perante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condicionantes, de forma a resolver o problema que estão causando ou a compensar danos e prejuízos causados.

14. O TAC surgiu como instrumento que os órgãos públicos legitimados para a propositura de ação civil pública dispõem para celebrar uma espécie de acordo com integral reparação do *status quo ante* o evento danoso, ou a prevenção da ocorrência deste, através da imposição de obrigações de fazer, não fazer ou de dar coisa certa, mediante aplicação de preceitos cominatórios que garantam eficácia para essa modalidade de resolução de conflito, de forma geralmente muito mais rápida e eficaz do que se o caso fosse a juízo. E isso porque, em regra, uma ação judicial leva anos até chegar à decisão judicial definitiva de mérito, em razão de diversos fatores, entre eles a ampla possibilidade recursal do sistema judiciário brasileiro.

15. O entendimento desta Procuradoria-Geral Federal quanto à admissibilidade da análise de minuta de TAC, constante no Parecer nº 07/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU, é no sentido de que a disposição do art. 4ºA da Lei nº 9.469, de 1997, atribui ao Advogado-Geral da União decisão final quanto à celebração de TAC em que a Administração Federal assumira compromissos, ou seja, quando figure como compromissária, o que é o caso dos presentes autos.

16. Nos termos das Portarias AGU nº 690 de 20 de maio de 2009 e PGF nº 201, de 28 de março de 2013 o termo de ajustamento de conduta somente poderá ser celebrado após a autorização do Advogado-Geral da União.

17. Tal medida é importante uma vez que existe a necessidade de controle das obrigações assumidas nos Termos de Compromisso de Ajusta, os quais, por possuir eficácia de título executivo extrajudicial, podem implicar ônus aos cofres públicos em caso de descumprimento.

18. Os documentos juntados aos autos não são suficientes, especialmente pela falta de clareza no que tange ao evento danoso digno de reparação. Motivo pelo qual solicitamos a complementação da instrução, com posterior retorno dos autos para manifestação.

19. Assim, ante ao exposto, sugere-se o retorno dos autos à Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, para que seja:

- a) juntada cópia da manifestação exarada pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA que demonstre os “outros usos” da área de reserva legal do Assentamento Olívio Albani, que segundo informado não são condizentes com os objetivos da reserva legal.
- b) providenciada a juntada de cópia da Licença Ambiental (LAI) mencionada às fls. 3, com especificação quanto ao prazo de vigência e demais informações pertinentes;
- c) juntada a cópia do **Procedimento Administrativo nº 1.33.012.000274/2010-4** que, segundo consta na Portaria MPF ICP nº 55/2011, foi instaurado com base na solicitação de autorização para a retirada de árvores da espécie exótica Pinus do Assentamento Olívio Albani (Fazenda Caldato), encaminhada pela Cooperativa Central de Reforma Agrária de Santa Catarina;
- d) esclarecida a participação e/ou a necessidade de autorização por parte do Ministério Público Federal para a retirada de árvores da espécie exótica Pinus do Assentamento Olívio Albani (Fazenda Caldato).
- e) esclarecida a divergência entre a informação constante na Portaria MPF ICP nº 55/2011, quando considera não ter havido trato cultural no decorrer do desenvolvimento da floresta, bem como ter a mesma atingido ponto de estagnação, e a informação constante no Inventário Ambiental de fls. 16-37 que afirma que “os reflorestamentos não apresentam indícios de estagnação”.
- f) providenciada a juntada do contrato de concessão de uso referente ao Assentamento em questão, bem como seja explicitada a base normativa que autoriza a exploração e venda de tais bens, especialmente a que se refira à IN nº 30/2006;
- g) Providenciada a juntada de cópia das manifestações citadas na Nota nº 207/2013/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC, quais sejam, **PARECER Nº 25/2013/CGA/PFE/INCRA (JFC), Nota/AGU/PGF/PFE/Incra/SC nº 45/2012 e demais pareceres da CGA relevantes.**
- h) Por fim, solicita seja esclarecido qual, efetivamente, é o objeto do TAC pois, conforme consta em sua Cláusula 1ª, parece estar muito mais voltado à retirada da cobertura

florística, com o corte e venda em benefício das famílias assentadas, do que à recuperação da área de reserva legal do Assentamento.

33. É o parecer. À superior consideração

Brasília, 20 de fevereiro de 2015.

ANA CRISTINA VELLOSO CRUZ

Procuradora Federal

Aprovo. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília-DF, de de 2015.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Diretor do Departamento de Consultoria/PGF

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1467597 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 27-02-2015 16:32. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.
