

Discussão de Propriedade do Imóvel. Caso Fazenda Ipanema

PARECER Nº 01/2008/CC/CGU/AGU

Processo: 00400.012907/2003-60

Interessados: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Comando da Marinha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Assunto: Fazenda Ipanema – Ofício nº 283/2003 do Juiz da 1ª Vara Federal de Sorocaba – Ação de Reintegração de Posse de área ocupada por Trabalhadores Rurais Sem Terra integrantes do MST. Conciliação.

EMENTA

FAZENDA IPANEMA

Destinação do imóvel. Assentamento de Trabalhadores Rurais sem Terra – CAVAG – FLONA Ipanema – Divergência interna no âmbito da Administração Pública Federal. Inúmeras Tentativas de Conciliação sem êxito. Parecer do Advogado-Geral da União com o fim de dirimir controvérsia.

Senhor Consultor-Geral da União,

I – DO OBJETO

O Juiz Federal da 1ª Vara Federal de Sorocaba 10ª Subseção Judiciária de São Paulo oficiou ao Advogado-Geral da União, ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA, ao Ministro do Desenvolvimento Agrário – MDA e ao Ministério-Chefe da Casa Civil, para solicitar que essas autoridades indicassem data em que todos pudessem comparecer a Juízo, a fim de participarem de audiência destinada à solução de controvérsia instalada entre órgãos e entidades da Administração Pública, no processo referente à Ação de Reintegração de Posse nº 96.0902828-4, controvérsia esta de difícil apaziguamento em razão do posicionamento assumido pelos representantes dos órgãos e entidades envolvidos na demanda.

2. A aludida ação de reintegração de posse foi ajuizada pela União (Ministério da Agricultura), representada pela Procuradoria Seccional da União em Sorocaba-PSU/AGU, em desfavor de Carlos Aparecido Dellai e outros integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, com o fito de obter provimento judicial para desocupação do imóvel (parte) denominado Fazenda IPANEMA, situado no município de Iperó, no Estado de São Paulo.

3. No expediente enviado à Advocacia-Geral da União, o MM Juiz que preside o feito ressalta que, “apesar da reintegração ter sido requerida pela União Federal, a própria Administração Pública está a confundir e prejudicar a adoção de medidas tendentes à solução do conflito”.

4. Informa “ter vistoriado a área pessoalmente, conversando e ouvindo todos os envolvidos (Representantes do Ministério da Agricultura, da AGU, do IBAMA, do Patrimônio Histórico, do INCRA, da Liderança do MST e dos representantes das famílias assentadas na área)” podendo, assim, “constatar a seriedade do impasse estabelecido”.

5. O magistrado assegura, segundo sua percepção, que *“a controvérsia jurídica trazida a julgamento é simples, mas as suas implicações sociais são seríssimas”*.

6. O imóvel objeto da demanda corresponde a uma área de 167 hectares encravados na Fazenda Ipanema, anteriormente destinados à instalação do Curso de Aviação Agrícola e de Treinamento de Combate Aéreo a Incêndios – CAVAG do Ministério da Agricultura.

II – BREVE HISTÓRICO

7. Para melhor compreensão da questão que envolve a disputa pelo imóvel, deve-se, aqui, rememorar a origem da dominialidade da área e suas sucessivas transmissões.

8. A Fazenda Ipanema, pode-se dizer, é um complexo, que abriga diversos projetos governamentais, os quais se foram sucedendo desde a época do Brasil – Colônia até os dias atuais.

9. Inicialmente, foi instalada, na área, a Real Fabrica de Ferro São João do Ipanema, criada pela Carta Régia de 4 de dezembro de 1810, como uma sociedade acionista de capital misto, com 13 ações pertencentes à Coroa Portuguesa e 47 a acionistas particulares de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia.

10. Foi considerada o berço da siderurgia nacional e ali se fabricavam de enxadas a engenhos, de utensílios domésticos a armas e munições. Esteve em funcionamento durante todo o Império, vindo a cessar suas atividades em 1895, já no governo republicano, sendo o imóvel transferido para o Ministério da Guerra. Registre-se que os remanescentes da antiga fábrica estão, atualmente, tombados pelo IPHAN, face o seu valor histórico-cultural.

11. Pelo Decreto-Lei nº 69, de 15.12.1937, os terrenos da Fábrica de Ferro Ipanema, com todas as benfeitorias ali existentes foram transferidos ao Ministério da Agricultura, sendo prevista a instalação de uma usina para tratamento de apatita (mineral utilizado na fabricação de adubo fosfatado), *verbis*:

DECRETO-LEI Nº 69, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1937

Transfere, do Ministério da Guerra para o da Agricultura, a gestão da antiga Fábrica de Ferro de Ipanema, no Estado de São Paulo, com todas as benfeitorias existentes, casas, barracões, linhas férreas, etc., e dá outras providências

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 180 da Constituição Federal; e

Considerando que, nos terrenos da Fábrica de Ferro de Ipanema, no Estado de São Paulo, pertencentes à União, existem consideráveis depósitos de rocha fosfática, contendo apatita;

Considerando que a utilização dessas jazidas de apatita na fabricação de fertilizantes fosfatados para os solos cançados representará enorme benefício à lavoura nacional, pelo aumento da produção agrícola por unidade de área, com a consequente redução do preço de custo das colheitas;

Considerando que, atualmente, a União não auferirá benefício algum dos terrenos da referida Fazenda;

Decreta:

Art. 1º Os terrenos da antiga Fábrica de Ferro de Ipanema, município de Sorocaba, no Estado de São Paulo, com todas as benfeitorias ali existentes, casas, barracões, linhas férreas e quaisquer outras, ficam transferidas do Ministério da Guerra para o Ministério da Agricultura, onde serão administrados.

Art. 2º No referido imóvel o Ministério da Agricultura instalará uma usina para o tratamento da apatita de suas jazidas, de modo a assegurar o fornecimento de matéria prima a fabricação de fertilizantes fosfatados.

Art. 3º O Governo baixará um regulamento, discriminando os serviços e funções afetos à usina criada em virtude do artigo anterior, bem como sobre a montagem de uma fábrica de adubos fosfatados, nas vizinhanças da cidade de São Paulo.

Art. 4º Para a instalação e custeio da usina e fábricas de fertilizantes a que se refere este decreto, além das dotações orçamentárias destinadas a esses fins, serão abertos, oportunamente, no Ministério da Agricultura, os créditos que forem necessários.

Art. 5º O presente decreto-lei entrará em vigor imediatamente quer tempo, o direito de explorar as jazidas do minério de ferro, existentes nesses terrenos, justificada essa necessidade pelos interesses da defesa nacional.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1937, 116º da Independência e 49º da República.

III – DAS DIVERSAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO PODER PÚBLICO NO IMÓVEL

12. Com a afetação da área ao Ministério da Agricultura, criou-se, pelo Decreto nº 56.854, de 20.7.1965, o Curso de Aviação Agrícola – CAVAG, nos termos seguintes:

Art. 1º Fica instituído no Ministério da Agricultura o Curso de Aviação Agrícola (CAVAG).

Art. 2º O Curso de Aviação Agrícola terá como objetivo a formação de pilotos especializados no emprego de aeronaves para fins agrícolas e de utilização de recursos naturais renováveis.

Art. 3º CAVAG será inicialmente subordinado ao Gabinete Ministro da Agricultura que poderá, quando julgar oportuno, transferi-lo para outro órgão daquela Secretaria de Estado.

Art. 4º As especializações aero agrícolas a serem ministradas no Curso suas regulamentações as condições para ingresso bem como a dotação de pessoal e material, constarão de atos específicos do Ministro da Agricultura.

Art. 5º O Ministério da Aeronáutica, pelos seus diversos órgãos, prestará a assistência e a cooperação técnica solicitada pelo Ministério da Agricultura, bem com fiscalizará as atividades aéreas de CAVAG.

Art. 6º O presente decreto vigorará a partir da data de sua publicação, devendo ser regulamentado dentro de sessenta dias a partir desta data.

Brasília, 20 de julho de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

13. Mais tarde, pelo Decreto nº 76.895, de 23.12.1975, foi criado o Centro Nacional de Engenharia Agrícola – CENEA, conforme se vê dos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 1º Fica criado no Ministério da Agricultura, o Centro Nacional de Engenharia Agrícola (CENEA), subordinado ao Ministro de Estado da Agricultura, com autonomia administrativa e financeira, nos termos de art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

Parágrafo único. O CENEA terá sua sede na área onde funciona Fazenda Ipanema, município de Iperó, Estado de São Paulo.

Art. 2º Fica transferido ao CENEA o atual patrimônio da Fazenda Ipanema, que atualmente integra a estrutura da Diretoria Estadual do Ministério da Agricultura em São Paulo.

Art. 3º O CENEA tem por finalidade:

I – Desenvolver programas integrados, abrangendo todos os aspectos da engenharia agrícola;

II – Planejar, programar, coordenar, controlar e promover a execução de cursos de treinamento em engenharia agrícola, de conformidade com o programa geral de treinamento de Ministério da Agricultura;

III – Oferecer apoio a Universidades e órgãos de pesquisa na formação de cursos de especialização, graduação e pós-graduação, bem como no desenvolvimento de pesquisas básicas e aplicadas de engenharia agrícola;

IV – Promover estudos e participar de projetos sobre tratores, máquinas, implementos e ferramentas agrícolas;

V – Prestar assistência técnica para melhoria e expansão de órgãos treinamento e aperfeiçoamento de pessoal em engenharia agrícola;

VI – Executar ensaios em tratores, máquinas, implementos e ferramentas agrícolas, de fabricação ou montagem nos países e de importação;

VII – Desenvolver estudos com vistas à elaboração de normas técnicas a serem aplicadas à engenharia agrícola.

Art. 4º O CENEA será dirigido por um Diretor, cujo cargo será provido na forma da legislação em vigor.

Art. 5º Os recursos consignados ao projeto Implantação do Centro Nacional de Engenharia Rural, constantes da Lei Orçamentária vigente e os previstos para 1976, serão aplicados pelo Centro Nacional de Engenharia Agrícola, obedecida a mesma classificação orçamentária.

Art. 6º As propostas dos orçamentos anual e plurianual do CENEA deverão ser submetidas à consideração do Ministro da Agricultura, observando-se a mesma sistemática do Orçamento Geral e a competência do órgão Central do Sistema de Planejamento Federal.

Art. 7º A organização, o funcionamento e as atribuições ao CENEA serão definidos em Regimento Interno a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Agricultura, na forma da legislação vigente.

Art. 8º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 23 de dezembro de 1975; 154º da Independência e 87º da República.

14. Encontra-se, também, sediado na Fazenda Ipanema o Centro Experimental Aramar – CEA, que integra o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo – CTMSP e é responsável pelo programa nuclear da Marinha. Ocupa uma área de 479,43 ha (v. mapa – fl. 922), cedida pelo CENEA/MARA nos idos de 1980 (fl. 915/921), onde são desenvolvidos avançados sistemas técnico-científicos ligados à propulsão nuclear. Ressalte-se que, dentre as pesquisas bem sucedidas do CEA, destacam-se o domínio da técnica do enriquecimento isotópico do urânio e outras de igual importância estratégica para o país (fl. 919).

15. Relativamente à área ocupada pelo CEA/CTMSP, do Ministério da Marinha, não há notícia de disputa pela sua posse nestes autos.

16. Pelo Decreto nº 99.621, de 18.10.1990, por ocasião da Reforma Administrativa do Governo Federal, foi revogado o decreto de criação do CENEA, passando suas atribuições para o Departamento de Produção Agropecuária, hoje, Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAPA (fl. 925).

17. Face as repercussões negativas ocasionadas pela extinção do órgão, suas antigas atribuições foram, então, repassadas à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (fl. 926), nos termos da Portaria nº 24, de 03.04.1991 (fl. 161), e o imóvel afetado ao uso da aludida empresa pública.

18. No entanto, em razão da falta de condições necessárias à manutenção de todo o imóvel pela EMBRAPA, iniciaram-se negociações visando à sua redistribuição entre o INCRA, o IBAMA e a própria EMBRAPA. Àquela época, já pontilhavam algumas ocupações de trabalhadores rurais sem-terra em diversas áreas do imóvel (conforme informações extraídas do Relatório Final do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 25, de 7 de julho de 1995, editada pelo Secretário-Executivo do então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária – MAARA, com finalidade de avaliar a situação da Fazenda Ipanema – juntado às fls. 923/937 destes autos).

19. Noticie-se, ainda neste título, a criação da Flona Ipanema, na mesma gleba Ipanema, assunto que será abordado nos itens seguintes.

IV – ANTECEDENTES DO CONFLITO DE INTERESSES

20. Segundo informa o INCRA, à fl. 978 dos autos, no Memorial enviado ao Consultor-Geral da União em 02.10.2007 e juntado às fls. 965/984, também enviado à Câmara de Conciliação na mesma data e juntado às fls. 1009/1027, trabalhadores vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em 16.05.1992, ocuparam uma área da Fazenda Ipanema, reivindicando sua destinação para a reforma agrária.

21. Em 20.05.1992, ou seja, quatro dias após a ocupação acima mencionada, o Governo Federal, pelo Decreto nº 530, cria a Floresta Nacional (FLONA) de Ipanema, com 5.179,93 hectares, *verbis*:

DECRETA:

Art. 1º Fica criada, no Estado de São Paulo, a Floresta Nacional de Ipanema, com área de 5.179,93ha (cinco mil, cento e setenta e nove hectares e noventa e três ares), correspondendo a parte da Fazenda Ipanema, do extinto Centro Nacional de Engenharia Agrícola, CNEA-MARA, bem como ao patrimônio nela contido, que passam a integrar a estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), vinculado à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, em igualdade com as demais florestas nacionais, cuja descrição do perímetro está abaixo descrito:

Tendo início em um marco de concreto denominado Vértice Ponte que possui a coordenada verdadeira E = 238.357,837 e N = 7.403.687,388, do Sistema UTM, cujas origens são o Equador (paralelo 0º) e o Meridiano 45º WGr., acrescido das constantes 10.000Km e 500Km, respectivamente. Deste marco inicial Vértice Ponte, também definido pelo Número 345, a divisa segue até o Ponto 392, desde ao Ponto 511, 612, 663, 818, 733, 724. Do Ponto 724 segue pelo Rio Ipanema

no sentido montante até o Ponto 324, margeando a estrada de ferro (Fepasa). Deste ponto até o Ponto 345, ponto inicial.

Art. 2º A Floresta Nacional de Ipanema tem como objetivo o manejo de uso múltiplo e de forma sustentada dos recursos naturais renováveis, manutenção da biodiversidade, proteção dos recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas, educação florestal e ambiental, manter amostras de ecossistemas e apoiar o desenvolvimento florestal e dos demais recursos naturais renováveis das áreas limítrofes à floresta nacional.

Art. 3º O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), celebrará convênio com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), visando a continuidade das ações em execução, inclusive a utilização dos laboratórios, bem como parte da Vila Ipanema.

Art. 4º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de maio de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

22. Pelo que se pode inferir, o mesmo Decreto nº 530/92 que criou a Floresta Nacional (FLONA) Ipanema determina, no seu art. 3º, que o IBAMA *“celebrará convênio com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), visando a continuidade das ações em execução, inclusive a utilização de laboratório, bem como parte da Vila Ipanema”*.

23. Ao que parece não foi esse o encaminhamento dado à questão pelas entidades públicas federais citadas no decreto, a despeito da determinação contida no ato presidencial.

24. Por outro lado, o INCRA, premido pela necessidade de dar solução à questão agrária, especialmente no que se refere à demanda dos movimentos sociais pelo acesso à terra, desenvolveu tratativas, em conjunto com o IBAMA, visando à obtenção de parte do imóvel para a implantação de projeto de assentamento de trabalhadores rurais.

25. Foi, então, firmada a Portaria Conjunta nº 001/92, de 22 de dezembro de 1992 (fl. 843), pelos presidentes das duas autarquias (INCRA e IBAMA), que determinava *“a realização de levantamento técnico sobre a situação fundiária na ‘Fazenda Ipanema’ e áreas adjacentes de propriedade pública ou privada, objetivando identificar terras rurais em condições de assentamento de famílias que ocupam a citada Floresta Nacional”*.

26. Em 14.12.1995, pela Portaria INCRA/P/nº 342, foi criado o Projeto de Assentamento Ipanema, *“no imóvel rural denominado Fazenda Ipanema, com área de 1.712,00 hectares, localizado no município de Iperó, no Estado de São Paulo, adquirido através de termo de cessão, [não consta dos autos] e que prevê a criação de 158 unidades agrícolas familiares...”* (fl. 842).

27. Cumpre informar que o Ministério Público Federal, por seu turno, instaurou procedimento (Representação nº 08123-09.0108/98-98), em razão da alteração da destinação de floresta nacional (parte) para projeto de assentamento

rural, sem lei autorizadora, conforme exige a Constituição Federal no art. 225, inciso III (v. Ofício/PRM/SOROCABA/Nº 242/03 às fls. 180/189 dos autos).

IV – DAS DIVERGÊNCIAS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

28. Em 16.08.1996, a União, representada pela Advocacia-Geral da União, ajuizou, perante a Justiça Federal em Sorocaba/SP, a já citada Ação de Reintegração de Posse (Proc. 96.0902828-4), sob a alegação de que componentes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, no dia 30.07.1996, às 7 horas da manhã, adentraram as dependências do CAVAG, próprio nacional, no interior da Fazenda Ipanema, e estariam ocupando o pátio de abastecimento, a pista de pouso, uma oficina mecânica e dois hangares contendo 13 (treze) aeronaves, além de utensílios, máquinas e ferramentas agrícolas (fl. 66). Tal ato teria motivação política e de pressão (fl. 68).

29. Segundo consta na inicial, em 13.08.1996, os mesmos integrantes do MST “invadiram e ocuparam, também, toda a área de terras que circunda o CAVAG, área essa constituída de 167,00 hectares pertencentes ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento Agrário” (fl. 67), estando a controlar os portões de acesso ao CAVAG, impedindo o acesso dos funcionários ao local, inclusive ao Aeroporto da Fazenda Ipanema (fl. 68).

30. Consta, ainda, que a ocupação se deu no momento em que o CAVAG estaria “preparando suas instalações, aeronaves e maquinários, com vistas à sua reativação”, estando, inclusive, agendados dois cursos com início previsto para os dois meses seguintes e que tiveram de ser suspensos (fl. 69).

31. Em 21.08.1996, foi deferida a medida liminar postulada pela União, sendo, após, suspensa, diante do fundado receio de conflito na desocupação forçada do imóvel e, finalmente, revogada pelo MM Juiz da causa. Contudo, restou mantida a determinação de que se mantivessem os invasores afastados, no mínimo, 100 (cem) metros da área destinada à pista de pouso e dos hangares.

32. A requerimento do Ministério Público Federal (fls. 175/179), houve nova inspeção e vistoria judicial, em 07.08.2003, constatando-se, ainda, a existência de 17 famílias assentadas na área destinada ao CAVAG, conforme o Termo de Inspeção e Vistoria Judicial de fls. 250/252.

33. Registre-se que o IPHAN ingressou no feito na qualidade de assistente da União (v. cópia da petição – fl. 248/249), admitido que foi conforme despacho reproduzido às fls. 576/577 destes autos.

34. Em razão das posições antagônicas assumidas, no processo, pelos órgãos e entidades públicos federais, decidiu o MM Juiz que preside o feito suspender o andamento do processo e convidar os dirigentes máximos dos órgãos e entidades envolvidos para participarem de audiência pública destinada a solucionar definitivamente o conflito.

35. Na AGU, o processo foi analisado pela Procuradoria-Geral da União – PGU, que entendeu pelo descabimento do comparecimento do Advogado-Geral da União e outros ministros “à audiência para compor conflitos discutidos nas primeiras instâncias [uma vez que a AGU dispõe de representantes locais com essas atribuições], do contrário, desnecessário [seria] a existência de representantes locais da AGU” (fl. 269).

36. Ao invés da pretendida audiência pública, foi sugerido, com base no art. 11 e parágrafo único da MP 2180-35/2001, “ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa” (fl. 270).

V – DAS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE ENTENDIMENTO PATROCINADAS PELA AGU

37. Na busca de encontrar uma posição comum entre os órgãos e entidades envolvidos, decidiu-se pela realização de reunião, com a presença de representantes de todos os envolvidos (fl. 271).

38. Na primeira reunião realizada na Procuradoria-Geral da União – AGU, na data de 07.12.2004, após apresentada “a posição de cada ente federal, chegou-se ao consenso de que a área é de interesse comum, havendo necessidade de atuação conjunta com vistas melhor solução da questão, atendendo aos ditames jurídicos, situação política e questões sociais”.

39. Decidiu-se, também, pela realização de nova reunião, prevista para 02.02.2005, desta feita com a participação de técnicos e engenheiros especialistas, por se tratar de questão delicada e, ao mesmo tempo, complexa (fls. 296), oportunidade em que os participantes deveriam apresentar “proposta escrita de solução para a situação que envolve a Fazenda Ipanema” (v. Ata de Reunião – fls. 295/296).

40. Nessa segunda reunião, realizada em 23.02.2005, conforme consta da respectiva ata de fls. 389/390, foram tratadas diversas questões e formuladas proposições, pelos participantes, no sentido de serem atendidas as reivindicações de áreas para implementação dos seus respectivos projetos, como se segue:

- a) O IPHAN informou tratar-se de área tombada e, em virtude da criação da FLONA, área de conservação, apresentando, portanto, limitações ao assentamento e, assim, preconizou quanto à necessidade de um termo de compromisso para ajustamento da solução;
- b) O MAPA informou que o órgão precisa de 89 hectares para efetuar suas atividades, que não há risco à saúde das famílias dos agricultores, e que o único problema existente seria o preconceito contra o curso;
- c) O INCRA entende que o barulho dos aviões importunará os moradores, mas o principal problema é a desestruturação das 17 famílias

que se encontram na área demandada pelo MAPA e, assim, propôs que a Escola fosse removida da área.

41. Considerando que não foi apreciada qualquer “proposta de solução”, embora combinado na reunião anterior, o Delegado da Superintendência Federal da Agricultura no Estado de São Paulo formula convite, dias depois, aos representantes dos órgãos e entidades para nova reunião (fls. 344/348), designada para 01.04.2005, com o objetivo de que fosse feita avaliação da “proposta de solução” apresentada pelo MAPA, juntada às fls. 353/359, e que se fez acompanhar de estudos, memorial descritivo (fls. 357/358), planta da área (fls. 359/361), Nota Técnica nº 09/2005 (fls. 363/364) e outros dados elaborados por setores técnicos do Órgão.

42. Realizou-se, então, mais uma reunião infrutífera quanto à tentativa de composição, de forma amigável, pela via administrativa. Registre-se, ainda, que já havia sido realizada outra reunião no próprio local, isto é, na Fazenda Ipanema, igualmente sem sucesso.

43. Ante a falta de entendimento, coube à PGU, simplesmente, solicitar informações a todos os representantes dos órgãos envolvidos na demanda, “sobre eventual ajuste relativo à Ação de Reintegração de Posse nº 96.0902828-4 ajuizada pela União em face de Carlos Aparecido Dellai e outros, em trâmite perante a 1ª Vara Federal de Sorocaba/SP” (fls. 395/403).

44. Em resposta, o IPHAN manifestou-se sobre a proposta de destinação da área, apresentada pelo Mapa, *“aprovando-a com pequena ressalva”*, conforme informado no Ofício nº 475/2005/IPHAN/9ª SR (fl. 404), ao qual foram anexados outros documentos (fls. 405/421).

45. A Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, pelo Ofício nº 347/2005/CONJUR/MDA, acompanhado da Nota/CGA-PJP/CJ/MDA/Nº 012/2005/CRAS, responde que, em virtude de não *“ter sido alcançado qualquer ajuste entre os órgãos administrativos a tanto conclamados pelo magistrado da Ação de Reintegração de Posse nº 96.090.2828-4, em trâmite na 1ª Vara Federal de Sorocaba/SP” [...], propõe a “manifestação do Exmo. Advogado-Geral da União, nos termos do art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 73/1993 e art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, visando o deslinde do impasse administrativo”* (fls. 422/432).

46. Na Nota acima referida, a CONJUR/MDA transcreve trechos da petição do INCRA juntada ao processo judicial, para esclarecer que havia um erro quanto à dimensão da área mencionada no Decreto nº 530/1992 (que criou a FLONA), fato que teria ensejado a ocupação equivocada da área objeto da disputa. Vejam-se as transcrições abaixo:

“Pois bem. O IBAMA, legítimo senhor e administrador da área da FLONA (que, ex vi da dicção do art. 1º do Dec. 530/1993, abarcou toda área do CENEA/

CAVAG), a recebeu em quantitativo de 5.179,93 há., conforme consignado no decreto.

Como providência tirada do desdobramento fático da invasão notoriamente aludida nestes autos, o IBAMA firmou com o INCRA o termo de cessão de 1.200 há., para que este regularizasse as pretensões fundiárias suscitadas pelos Sem Terra.

Na sequência o INCRA fez editar a Portaria nº 342, de 14.12.1995, publicada no DOU nº 240, de 15.12.1995, mediante a qual criou o Projeto de Assentamento e destinou-lhes a área adquirida do IBAMA.

Àquele tempo (dez/95) ainda não se sabia que a área que o Decreto nº 530/1992 outorgara ao IBAMA continha na verdade 5.069,724877, e não os 5.179,93 há grafados no decreto, isto é, 110,205123 há a menos do que o real, o que só veio a ser retificado pelo IBAMA em 10.05.1993 (docto. Em fls. 556), conforme reconhece a própria autora no documento de fls. 545 (datado de 07.03.1996).

‘Faz-se importante ressaltar que há um erro no Dec. 530 de criação da FLO-NA de Ipanema/IBAMA, visto que dentro da demarcação de sua poligonal encerra-se 5.069,724877 ha, e não 5.179,93 há como é mencionado no referido decreto [...]

Antes de se tirar qualquer conclusão sobre o Quadro 01, cabe citar que existe informação de que o IBAMA já entrou com pedido de retificação da área circunscrita na demarcação poligonal da Flona de Ipanema, sendo preciso confirmar através de cópia de documento.

Analizando-se o Quadro 01, verificamos que em ambas as situações faltará área para se cumprir a última negociação feita entre Maara e INCRA, por ocasião da segunda invasão dos hangares do Aeródromo da Fazenda Ipanema.’

Ou seja, só em março/96 se descobriu que o IBAMA havia recebido da União cerca de 100 há a menos do que o grafado no Decreto nº 530/1992.

Daí, talvez, o fato das parcelas terem sido demarcadas sobre a área de 80 ha outrora de uso do CENEA (os 87 há do CAVAG continuam intocados). [...]

Pois bem, a ação de reintegração de posse aludida teve origem em razão de notícia de ocupação da área por famílias de trabalhadores rurais sem terra.”

47. Ainda na mesma Nota, é informado que “no que concerne à ocupação pacífica das dependências do CAVAG não há que se criar celeuma. Esta área já há muito tempo foi desocupada pelos trabalhadores”.

48. Por sua vez, o INCRA respondeu à PGU/AGU, em 06.04.2006, afirmando que tem mantido conversações com o IBAMA e MAPA para que cheguem a bom termo (fls. 575).

49. Ressalte-se que o MM Juiz do feito, a requerimento do MPF, determinou a intimação da Controladoria-Geral da União – CGU e do INCRA “a fim de que se manifestem acerca da possibilidade de apresentarem proposta de reassentamento dos demandados em local próprio à sua instalação”.

VI – DA INSTAURAÇÃO DE CÂMARA DE CONCILIAÇÃO

50. Após a realização das inúmeras reuniões relatadas acima, sem que se lograsse êxito quanto à pacificação do conflito, a PGU formulou sugestão, ao Advogado-Geral da União, de instauração de Câmara de Conciliação, para dirimir a controvérsia instalada entre os diversos órgãos e entidades federais (fls. 651 e 652).

51. Recebido o processo nesta Consultoria-Geral da União – CGU/AGU, foi apreciada a proposição de instalação de Câmara de Conciliação, concluindo-se pelo seu cabimento, uma vez que não foi obtida a desejada uniformidade de entendimento no âmbito interno da Administração.

52. Assim, em 22.09.2006, o Advogado-Geral da União autorizou a Constituição de Câmara de Conciliação e Arbitramento Especial, pelo Despacho de fls. 660 dos autos.

53. No âmbito da Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal foram realizadas reuniões (08.08.2007, 21.08.2007 e 23.10.2007), em que foram discutidas as questões em seguida discriminadas, conforme relatado na NOTA Nº 014/CCAF/CGU-VIW, transcrita abaixo:

“12. Em 08.08.2007 foi realizada reunião de conciliação, com as seguintes deliberações:

- a) agendada para 21.08.2007, às 10 horas, reunião envolvendo representantes do IPHAN, IBAMA, MAPA, MDA, INCRA e PSU/CAMPINAS para analisar a possibilidade de adequação (com culturas agrícolas compatíveis) nos 4 lotes ocupados pelo MST e que impedem a utilização com segurança da pista do CAVAG, encaminhando ata para a Câmara de Conciliação;*
- b) encaminhamento pela Marinha, em 90 dias, de planta detalhando edificações existentes e futuras ao IPHAN, com a entrega condicionada à análise de segurança.*

13. Em 21.08.2007 realizada a reunião nas instalações do CAVAG – Centro de Aviação Agrícola do Ministério da Agricultura – Fazenda Ipanema, em que atuou como conciliador, representando a Dra. Helia Bettero, o Dr. Luís Cláudio Adriano – PSU/Campinas, tendo os representantes das partes acordado com relação ao número exato de edificações e famílias (quatro – 04) que ocupam parte da área reivindicada pelo Ministério da Agricultura, ocupação esta contígua à área destinada como pista de teste de maquinário, isto, considerando a nova proposta por este ofertada que contempla uma gleba de 89,73 hectares, que perfaz um mínimo necessário para a reativação das suas atividades com vistas ao treinamento e formação de pilotos agrícolas e testes de implementos agrícolas.

14. Na ocasião, os respectivos representantes das partes expuseram os seguintes posicionamentos:

- a) o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento reafirmou o interesse numa solução conciliatória, tal como a proposta formulada perante essa Câmara, todavia sustentou que a área hoje ocupada, representada por 4 lotes, é*

imprescindível ao desenvolvimento do projeto que almeja, estando aberto a uma solução que contemple o remanejamento das famílias que lá estão assentadas;

- b) pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, reafirmou, ou melhor, ratificou sua representante o posicionamento do INCRA;*
- c) o INCRA, inicialmente, destacou que o motivo da reunião seria uma vistoria junto à área ocupada, representada pelos 04 lotes, isto, com vista a analisar a compatibilidade da coexistência das atividades do Ministério da Agricultura com a manutenção das famílias no local. Mostra-se surpreso com a intenção de instalação de uma unidade de teste de maquinário agrícola, argumento que não havia sido tratado na reunião passada e que implica na construção de galpão na área dos 4 lotes, sendo certo que as instalações para essa finalidade já se encontram edificadas na Unidade de Conservação Ambiental – FLONA. Alternativamente, propõe um contato a ser estabelecido com as famílias que hoje ocupam os 4 lotes, com vista a obter o consentimento num eventual remanejamento, ainda, caso isso não seja possível, se propõe a ofertar uma nova área dentro do assentamento que possa abrigar as instalações e atividades do Ministério da Agricultura, no que pertine a moto-mecanização agrícola.*

Na hipótese de restarem inviáveis as alternativas alvitradas pelo INCRA, propôs-se a encontrar uma nova área tanto para as atividades de formação e treinamento de piloto agrícola, como para teste de maquinário agrícola;

- d) o IPHAN ratifica tudo quanto exposto na reunião havida em Brasília, sempre com a intenção de resolver o conflito de interesse dentro da sua esfera de competência, com a adoção das providências requeridas ante as situações de fato encontradas na área reivindicada pelo Ministério da Agricultura, no imóvel denominado Fazenda Ipanema. Ressalvou o Dr. Reynaldo Mora, Procurador do IPHAN em São Paulo, que de acordo com o Decreto-Lei nº 25/1937, toda e qualquer intervenção na área tombada deverá ter a prévia autorização do IPHAN;*
- e) o representante do IBAMA esclareceu que está em tramitação uma proposta de convênio com vista à permanência das instalações do Ministério da Agricultura dentro da Unidade de Conservação, por um período suplementar a ser quantificado nos termos do referido Convênio.*

Por fim, diante do manifestado pelas partes, deliberado pela remessa do processo à superior apreciação, para as providências cabíveis.

15. Em 02.10.2007, o INCRA, através do Procurador Federal Dr. Bruno Rodrigues Arruda e Silva, apresentou algumas propostas de conciliação, nos seguintes termos:

2.a) a primeira proposta consiste em destinar a estrutura do extinto CENEA/CAVAG para instalação de um Centro de Pesquisa e Capacitação em Tecnologia Adaptada, voltada a atender às necessidades dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, e, ainda, a área do próprio assentamento poderia servir para fins de pesquisa e treinamento tecnológico. Os lotes ainda poderiam ser utilizados para testes de diferentes tipos de equipamentos;

3.b) para a retomada do curso de aviação agrícola pelo Mapa, sugerido que o mesmo seja implantado no Município de Botucatu/SP, cujo Prefeito já manifestou interesse em recebê-lo. Essa proposta atenderia, até mesmo, ao termo de cooperação técnica firmado entre o MAPA e a UNESP/Botucatu;

4.c) se o MAPA não aceitar qualquer das propostas anteriores, em última instância, sugerida a retomada da proposta apresentada na primeira reunião da Câmara, ocorrida em 08.08.2007, na qual o Curso de Aviação Agrícola seria reativado, após a celebração de termo técnico entre o MAPA e INCRA para adequação das culturas agrícolas e das edificações nos lotes contíguos à pista (lotes 08, 09, 10 e 11), de forma a garantir a segurança aos moradores dessas glebas e o perfeito funcionamento do aeródromo. Observado, todavia, que necessário um exame dessa proposta pela Direção da Floresta Nacional de Ipanema e pelo IBAMA para analisar se tal atividade é compatível com o plano de manejo daquela.

16. Em 16.10.2007 encaminhadas as propostas do INCRA para análise do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

17. Através da Informação/GAB/CONJUR Nº 238/2007, de 27 de dezembro de 2007, manifestou-se o MAPA para dizer nenhuma das três propostas de conciliação apresentadas pelo INCRA merecem acolhimento.

18. Em face da resposta do MAPA, foi novamente instado o INCRA a se pronunciar, o que ocorreu em 07 de março de 2008, quando o Instituto, em face da negativa de acordo pelo Ministério da Agricultura, requereu que fosse arbitrada uma solução para o caso.

54. Efetivamente, após exaustivas tentativas de conciliação, não foi possível solucionar a divergência pela via da composição amigável, no âmbito da Câmara de Conciliação da Administração Federal.

VII – DA COMPETÊNCIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

55. Diante do impasse que se apresenta entre órgãos e entidades públicas federais, resta a possibilidade de que seja dirimida a controvérsia, ainda em sede administrativa, mediante parecer do Advogado-Geral da União, nos termos do que dispõem os incisos X e XI do art. 4º da Lei complementar nº 73/1993, bem como o art. 11, *caput* e parágrafo único da Medida Provisória nº 2.180-35/2001, *verbis*:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 73, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1993

Art. 4º São atribuições do Advogado-Geral da União:

X – fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI – unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal.”

“MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180-35, DE 24 DE AGOSTO DE 2001

Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.”

56. Assim, veio o processo a esta Consultoria-Geral da União – CGU para manifestação, de forma a subsidiar parecer do Advogado – Geral da União, objetivando o deslinde da controvérsia.

VIII – DA POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA

57. Em verdade, o cerne da questão se restringe a uma disputa pela mesma área, entre o MAPA e o INCRA, onde ambos pretendem desenvolver projetos vinculados às suas atividades finalísticas, conforme assinalado na citada Nota nº 014/CCAF/CGU/VIW, da qual se extrai o seguinte fragmento:

“Na espécie, verifica-se que a questão é objeto de interesse de diversas instituições federais, todavia, a principal controvérsia levada para a Câmara de Conciliação é a divergência entre o INCRA e o Mapa, pois a área do CAVAG está dentro do assentamento e 4 (quatro) lotes ocupados pelo MST são reivindicados pelo MAPA para que possa ser utilizada com segurança a pista de teste do maquinário.”

58. Das inúmeras reuniões realizadas, surgiram várias propostas que foram objeto de discussão e, embora não se tenha chegado a um consenso, nada impede que a solução seja buscada nessas proposições apresentadas pelos próprios interessados, de forma a conciliar os diversos interesses.

59. O Mapa, conforme consta do Termo de Reunião nº CCAE-CGUAGU-LCA 001/2007, juntado às fls. 809/811, propõe que lhe seja destinado “uma gleba de 89,73 hectares, que perfaz o mínimo necessário para a reativação de suas atividades com vistas ao treinamento e formação de pilotos agrícolas e testes de implementos agrícolas”. Tal área corresponderia a 4 (quatro) lotes ocupados por trabalhadores rurais.

60. O INCRA, por sua vez, apresentou algumas alternativas, não só nas reuniões, como também no Memorial juntado às fls. 819 a 838, quais sejam:

- a) destinar a estrutura do CAVAG para instalação de um centro de pesquisa e capacitação em tecnologia aplicada;
- b) retomada do curso de aviação agrícola pelo MAPA em outro município; e,
- c) caso não aprovadas, propõe a reativação das atividades do CVAG, após a celebração de termo técnico entre o MAPA e o INCRA, para adequação das culturas agrícolas e edificações nos lotes contíguos à pista (lotes 08.09, 10 e 11), de forma a garantir segurança aos mo-

radores dessas glebas e perfeito funcionamento do aeródromo. Para tal seria necessário, ainda, o exame da proposta pela Flona Ipanema e pelo IBAMA.

61. Como se verifica, as propostas apresentadas pelos próprios contendores não são incompatíveis entre si, podendo ser ajustadas, a fim de atender aos justos interesses defendidos por ambos.

62. A última proposta apresentada pelo INCRA, descrita na letra c do item 57, está em consonância com a pretensão deduzida pelo MAPA no item 56.

IX – CONCLUSÃO

63. Diante do exposto, pode-se concluir que é possível a reativação das atividades do CAVAG na área pretendida (89,73 ha), desde que atendidas as normas ambientais e as recomendações do IPHAN quanto à preservação do patrimônio histórico e cultural e, especialmente, atendida a segurança dos trabalhadores e moradores do imóvel.

64. Assim, sugere-se que sejam adotadas as seguintes providências:

- a) Pelo INCRA – providenciar a desocupação dos 4 (quatro) lotes encravados na área pretendida pelo MAPA, bem como o remanejamento dos seus ocupantes para outro local, no projeto de assentamento, caso não seja assegurada a sua permanência com segurança na área onde se encontram.
- b) Pelo MAPA – desenvolver ações para que a reativação das atividades do CAVAG ocorra de forma pacífica e segura, com relação aos demais órgãos e entidades envolvidas, assim como com relação aos trabalhadores e moradores da área.
- c) Pelo IBAMA – promover a regularização da área cedida ao INCRA para a implantação do projeto de assentamento, cuja cessão se deu sem atendimento a preceito constitucional (art. 225, III, da CF).
- d) Pelo IPHAN – acompanhar as ações a serem desenvolvidas na área, no intuito de zelar pela preservação dos bens tombados.

Estas são as considerações que submeto a V. Exa., para que, se estiver de acordo, submeta à apreciação do Exmo. Senhor Advogado-Geral da União, nos termos do inciso XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 c/c com o art. 11 e parágrafo único da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001

Brasília, 23 de setembro de 2008

Célia Maria Cavalcanti Ribeiro
Consultora da União