

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC 034.553/2016-9

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

Responsáveis: Ewerton Giovanni dos Santos (038.302.996-13); Leonardo Góes Silva (501.055.825-49)

Representação legal: Maira Esteves Braga e outros, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE RELATIVA À CONCESSÃO E TITULAÇÃO COLETIVA DE LOTES DA REFORMA AGRÁRIA. CONSTATAÇÃO DE POSSÍVEIS VÍCIOS DE LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSIÇÕES LEGAIS BEM COMO DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS EM DECRETO DE 2016. ENVIO DE PARTE DAS QUESTÕES À APRECIACÃO DE ÓRGÃOS COMPETENTES PARA APRECIACÃO DE ASPECTOS RELATIVOS À CONSTITUCIONALIDADE. OITIVAS DO INCRA E DA CASA CIVIL ACERCA DAS DISPOSIÇÕES DE NOVO DECRETO EDITADO EM 2018. EDIÇÃO DO DECRETO 10.166/2019. ALTERAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS À CONCESSÃO E TITULAÇÃO DE LOTES. REPRESENTAÇÃO PREJUDICADA. PERDA DE OBJETO EM DECORRÊNCIA DOS SUCESSIVOS APERFEIÇOAMENTOS DOS DISPOSTIVOS LEGAIS E NORMATIVOS SUCESSIVAMENTE EDITADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da então Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul (Secex-MS) em virtude de possíveis irregularidades na aplicação dos arts. 25, 26, 29, e 31 do Decreto 8.738/2016, relativos à concessão e titulação de lotes da reforma agrária pelo Incra, bem como demarcação de projetos de assentamentos com áreas coletivas, contrários ao art. 5º, incs. XVII, XX e XXII e ao art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal.

2. Inicialmente, a unidade técnica representante apontou que o procedimento de **inscrição coletiva** (art. 6º, *caput* e § 1º, do Decreto 8.738/2016) poderia levar a ilegalidades no processo de seleção de famílias determinado nos art. 19 e 19-A da lei 8.629/1993, bem assim, que **a outorga de CCU (Contrato de Concessão de Uso) de forma coletiva, sem demarcação da área de exploração rural de cada assentado** (art. 25; § 2º e 26, §2º do Decreto 8.738/2016), representaria uma privação de direitos constitucionais aos beneficiários da reforma agrária de livre associação, além de ferir o direito à propriedade privada (art. 5º, incs. XVII, XX e XXII da CF/88). Ainda nessa linha, a **outorga de TD (Título de Domínio) e/ou CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) a entidades representativas dos assentados**, podendo compreender toda a área do assentamento, além de representar a privação de direitos constitucionais dos beneficiários (art. 5º, incs. XVII, XX e XXII, da CF/88), também contrariaria o art. 189 da CF/88 que não prevê pessoas jurídicas ou entidades representativas como beneficiários da reforma agrária, estabelecendo que as terras serão vendidas

somente ao homem ou a mulher ou a ambos. Essas questões, portanto, e em síntese, compreenderam o escopo inicial da representação.

3. Referido Decreto da Presidência da República foi posteriormente revogado pelo Decreto 9.311/2018, alterando-se parcialmente o escopo da representação com relação aos indícios de irregularidade observados, conforme Acórdãos 625/2018 e 686/2018, ambos do Plenário, os quais foram responsáveis pela determinação da adoção de medidas saneadoras necessárias à apreciação do mérito desta Representação.

4. Primeiramente, o Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 625/2018 – Plenário:

“9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. fixar o prazo de trinta dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio de seu Presidente e de seu Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, adote medidas no sentido de:

9.2.1. proceder ao levantamento das informações requeridas mediante o Ofício de Diligência 0017/2017-TCU/Secex/MS, de 24/1/2017, de modo a apresentar, ao final do referido prazo, a este Tribunal, a relação dos projetos de assentamento, lotes e beneficiários que tenham sido assentados em áreas de exploração rural coletiva, com indicação dos agentes públicos responsáveis pelos atos administrativos que resultaram nesses assentamentos e dos pareceristas jurídicos responsáveis pela aprovação ou fundamentação dos respectivos atos;

9.2.2. prestar a este Tribunal, em complemento à informação anteriormente prestada por meio do Ofício 543/2017/GABT-I/GABT/GAB/P/SEDE/Incra-Incra (Processo 54000.004362/2017-55) de que na vigência do Decreto 8.738/2016, de acordo com os dados do Sipra, não foram outorgados CCUs, TDs e CDRUs, em nome de entidade representativa dos assentados, as seguintes informações após levantamento interno realizado no prazo ora fixado:

9.2.2.1. se houve celebração ou outorga desses instrumentos a entidades representativas dos assentados anteriormente à edição do Decreto 8.738/2016 e, em caso positivo, informe a este Tribunal:

9.2.2.1.1. o fundamento legal adotado para essas celebrações de contrato/outorgas/titulações conferidas às entidades;

9.2.2.1.2. a relação dos agentes públicos e autoridade responsável pela titulação/outorga/celebração desses instrumentos a entidades representativas dos assentados;

9.2.2.1.3. os pareceres jurídicos que aprovaram ou fundamentaram a titulação/outorga/celebração desses instrumentos;

9.2.2.3. a relação de CCUs, TDs, e CDRUs, com sua respectiva localização, que porventura tenham sido celebrados/outorgados de forma coletiva ou em nome de entidades representativas dos assentados anteriormente à edição do referido decreto, remetendo-se cópia dos referidos instrumentos a este Tribunal, juntamente com os pareceres jurídicos que os fundamentaram, e nos quais seja possível identificar os agentes públicos e autoridade responsável pela celebração/outorga desses instrumentos a entidades representativas dos assentados, e os pareceristas responsáveis pela aprovação ou fundamentação jurídica dos instrumentos celebrados;

9.2.2.4. se porventura há e quais são os assentamentos e respectivas entidades em situação de elegibilidade para a obtenção de outorgas/celebrações de CCUs, TDs e CDRUs nos próximos dois anos, bem como as perspectivas de titulação coletiva de lotes por associações e entidades representativas, considerando a notícia constante da peça 3 destes autos, acerca das metas estabelecidas para a emissão de títulos de propriedade até o final deste ano;

9.2.3. informar a este Tribunal se seus editais de seleção das famílias beneficiárias do programa nacional de reforma agrária já contemplam ou contemplaram o disposto no art. 6º, caput e § 1º, do Decreto 8.738/2016, permitindo a inscrição coletiva, mediante entidades representativas, e se já adotou procedimento semelhante antes da vigência do referido decreto, remetendo a este Tribunal os respectivos editais, instrumentos de deferimento e validação de inscrição coletiva, atos classificatórios, e os resultados das seleções assim efetuadas, incluindo os atos de homologação e os pareceres jurídicos que os fundamentaram, com indicação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e aprovação dos instrumentos, bem como indicação dos pareceristas jurídicos que os aprovaram ou fundamentaram;

9.3. autorizar, desde logo, na forma como melhor se aprovar para o objetivo saneador destes autos e de forma a conferir a necessária celeridade processual ao deslinde da matéria objeto deste feito, a que a Secex/MS ou a SecexAmbiental:

9.3.1. realize inspeção junto às unidades do Incra, com vistas à completa obtenção dos elementos requeridos no subitem 9.2 retro, de modo a proceder diretamente à requisição e coleta das informações requeridas junto àquele Instituto, em caso de não atendimento à diligência, no prazo fixado, não atendimento integral ou insuficiência das informações remetidas;

9.3.2. realize inspeção, após a remessa das informações requeridas junto ao Incra, em assentamentos nos quais se possa identificar concretamente situações enquadradas no objeto desta representação, com coleta das evidências necessárias e suficientes sobre as irregularidades aqui mencionadas, ou, se entender pertinente, que a secretaria submeta ao Relator e ao Tribunal proposta de realização de auditoria de natureza mais ampla e abrangente, com vistas a identificar situações de demarcações de lotes em projetos de assentamento contemplando áreas coletivas ou societárias, com espeque no Decreto 8.738/2016 ou na IN/Incra 30/2006;

9.4. cientificar a autoridade e o agente público titulares, respectivamente, da Presidência do Incra e da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, destinatários do comando inserto no item 9.2 deste acórdão, que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à decisão deste Tribunal, sujeita o responsável à aplicação de sanção prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, e que o descumprimento de determinação e a reincidência no descumprimento de decisão também ensejam a aplicação de sanções previstas no art. 58, e a medida indicada no art. 44 da referida lei;

9.5. dar ciência deste acórdão à Presidência e à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra, enviando-se-lhes, ainda, cópia da peça 3 destes autos, referida no subitem 9.2.2.4 retro;

9.6. remeter cópia deste acórdão:

9.6.1. à Presidência da República, dadas as competências para a edição de decretos regulamentares e sua revisão, previstas no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, com vistas a que seja informada acerca dos indícios de inconstitucionalidade e ilegalidade em dispositivos do Decreto 8.738/2016, abordados nesta representação;

9.6.2. à Procuradora-Geral da República, para que seja informada sobre os indícios de inconstitucionalidade em dispositivos da Lei 8.629/1993, regulamentada pelo Decreto 8.738/2016, para que adote as medidas que entender pertinentes, haja vista o disposto nos arts. 102 e 103 da Constituição Federal;

9.6.3. à Presidência do Congresso Nacional, para ciência dos apontamentos efetuados nesta representação quanto aos indícios de ilegalidade do Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei 8.629/1993, e da existência de dispositivo constante do referido decreto que aparenta exorbitar do poder regulamentar, ante as competências previstas no art. 49, inciso V, da Constituição Federal;

9.6.4. ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para ciência das questões tratadas neste processo e adoção das medidas que porventura julgar pertinentes;

9.6.5. à Casa Civil da Presidência da República, para fins da supervisão ministerial a que se refere o art. 245, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. restituir o presente processo à Secex/MS, para as comunicações e demais providências cabíveis.”

5. Com a revogação do Decreto 8.738/2016 – Plenário, e a permanência de alguns dos indícios de irregularidades no Decreto 9.311/2018 então editado, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 686/2018 – Plenário:

“9.1. considerar prejudicados os subitens 9.6.1 e 9.6.3 do Acórdão 625/2018 – Plenário, por perda de seu objeto, diante da revogação do Decreto 8.738/2016 pelo Decreto 9.311, de 15 de março de 2018, deixando-se, por conseguinte, de enviar-se cópia daquele acórdão à Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional, haja vista a desnecessidade, na presente etapa processual, da adoção das providências ali indicadas;

9.2. conferir a seguinte nova redação ao subitem 9.6.2 do Acórdão 625/2018 – Plenário, tendo em vista que o Decreto 8.738/2016 originalmente nela mencionado foi revogado, e uma vez que o novo decreto apresenta semelhantes vícios explicitados naquela deliberação, e ora indicados por ocasião deste acórdão:

‘9.6.2. à Procuradora-Geral da República, para que seja informada sobre os indícios de inconstitucionalidade em dispositivos da Lei 8.629/1993 (art. 18, §§ 2º e 3º), regulamentada pelo Decreto 9.311/2018, para que adote as medidas que entender pertinentes com vistas a evitar sua indevida aplicação por meio de interpretações desconformes com a Constituição, diretamente, ou mediante disposições regulamentares em atuais e futuros decretos e instruções normativas, de igual maneira inconstitucionais, como ocorrido com dispositivos do Decreto 8.738/2016 (revogado), e com os novos dispositivos constantes dos arts. 24 e 43 do Decreto 9.311/2018 (vigente), ora também reputados com indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade, haja vista o disposto nos arts. 102 e 103 da Constituição Federal, ’;

9.3. determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a realização de oitivas do Incra e da Casa Civil da Presidência da República, com vistas a que se manifestem, no prazo de quinze dias, sobre os novos indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade apontados por este Tribunal no relatório e voto que precedem este acórdão, das disposições constantes dos arts. 12, 24 e 43 do Decreto 9.311/2018, de modo a esclarecer, se assim desejar, a amplitude e o alcance desses dispositivos, e sua forma de aplicação na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária;

9.4. ratificar as demais disposições constantes do Acórdão 625/2018 – Plenário, determinando-se a efetivação das comunicações relativas àquele e a este acórdão, sem que se olvide do disposto no subitem 9.1 retro;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Incra, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria-Geral da República.”

6. Sobre os pontos examinados e que conduziram à realização da oitiva do Incra e da Casa Civil, por ocasião desse segundo acórdão, vale transcrever os trechos a seguir do voto condutor por mim proferido ao conduzir a matéria à deliberação:

“(…)

3. Ocorre que, como visto no relatório precedente, em data muito próxima ao da sessão de apreciação deste processo, e já tendo o mesmo sido incluído em pauta de julgamento, houve edição, por parte da Presidência da República, do Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, publicado no DOU do dia 16/3/2018, que, novamente regulamentando a Lei 8.629/1993, revogou expressamente o Decreto 8.738, de 3 de maio de 2016, objeto principal desta representação, referido nos itens do acórdão que transcrevi retro.

4. A edição do novo decreto somente chegou ao conhecimento da unidade técnica representante no dia da sessão. E, também naquele dia, após a apreciação da matéria, quando já encerrada a sessão de apreciação dos processos, é que a unidade técnica autora desta representação informou a este Relator sobre a substituição da regulamentação, não havendo, portanto, tempo hábil para reanálise da matéria à luz das modificações introduzidas no arcabouço jurídico por novo regulamento àquele momento.

5. Face ao exposto, portanto, a Secex/MS, ainda antes de qualquer comunicação realizada acerca da deliberação deste Tribunal, trouxe aos autos as informações sobre o novel decreto regulamentar (peça 32), aditando os termos da representação com os fatos novos que se apresentaram, os quais são trazidos à apreciação, nesta oportunidade.

II

6. Antes de debruçar sobre os novos apontamentos trazidos pela secretaria, entendo necessário, todavia, fazer-se um breve exame sobre os impactos desse novo decreto sobre os itens da deliberação antecedente.

7. Do cotejo entre os regulamentos (o antigo e o novo decreto) e a deliberação adotada, bem como a teor do conteúdo veiculado na representação, verifico, preliminarmente, que, em realidade, a edição do Decreto 9.311/2018 e a revogação do Decreto 8.738/2016 não redundam qualquer prejudicialidade à presente representação. Esta não perde seu objeto, porquanto o Decreto 8.738/2016 e a legislação anterior, que continha disposições semelhantes acerca dos assuntos aqui abordados, qual seja, a IN/Incra 30/2006, efetivamente produziram seus efeitos. Ainda, porquanto a matéria necessariamente precisou ser tratada no novo decreto, de sorte que as ilegalidades e

inconstitucionalidades antes apontadas, se de algum modo repetidas no novo decreto, demandariam a mesma atuação desta Corte de Contas, especialmente, no exame de legalidade, haja vista as competências expressas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

8. Ademais, aos comandos constantes dos subitens 9.1 a 9.5 do Acórdão 625/2018 – Plenário, conforme se observa de sua leitura, nenhum reparo há de se fazer, porquanto se destinam à busca de informações e averiguações dos atos e fatos ocorridos até a edição do referido Decreto 8.738/2016, e, portanto, desde antes de sua vigência. Entendo que podem ser considerados ratificados os comandos ali inseridos. De fato, se referem eles a atos já consumados pelo Incra, em situações envolvendo a exploração coletiva de áreas de projetos de assentamento da reforma agrária, notadamente, a inscrição coletiva, por meio de entidades representativas, e a titulação coletiva dos lotes, de forma provisória ou definitiva, seja individual com fração ideal de área coletiva, coletiva com exploração individual, ou coletiva com exploração coletiva, mediante a outorga dos respectivos CCU's, TD's e CDRU's, reputados ilegais e inconstitucionais na representação da Secex/MS e que, portanto, ainda serão objeto de maiores apurações até o mérito.

9. O novel Decreto regulamentar, todavia, trouxe modificações significativas quanto ao regulamento de seleção de beneficiários da reforma agrária, retrocedendo, em alguns pontos, em relação ao decreto revogado e questionado por esta Corte. A revisão do decreto anterior parece, nesses específicos pontos, sanar os vícios antes encontrados de legalidade e constitucionalidade na seleção das famílias objeto do programa, outrora apontados nesta representação e que conduziram às oitivas preliminares realizadas junto ao Incra e à Casa Civil.

10. Esse novo quadro, conquanto também não infirme quaisquer das considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 625/2018 – Plenário, traz reflexos, apenas, sobre parte das comunicações dirigidas a outros órgãos, constantes do item 9.6 e respectivos subitens daquele acórdão. Nesse sentido, faço as considerações seguintes.

11. Pela ordem, inicio o exame, portanto, pelo subitem 9.6.1. Por meio do referido subitem do acórdão precedente, este Tribunal determinou a remessa de cópia daquele acórdão “à Presidência da República, dadas as competências para a edição de decretos regulamentares e sua revisão, previstas no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, com vistas a que seja informada acerca dos indícios de inconstitucionalidade e ilegalidade em dispositivos do Decreto 8.738/2016, abordados nesta representação”.

12. Com a revogação do referido decreto pelo atual Presidente da República, considero despicienda, neste momento, a comunicação que seria realizada em atendimento ao comando daquele acórdão, de modo que resta prejudicado o subitem 9.6.1 do Acórdão 625/2018 – Plenário. De fato, o decreto regulamentar já foi revisto, e por isto, revogado. Cabe, a meu ver, no acórdão que ora proponho a esta Corte, considerar prejudicado o subitem 9.6.1 do Acórdão 625/2018 – Plenário, por perda de seu objeto, deixando-se, por conseguinte, de enviar-se cópia daquele acórdão à Presidência da República.

13. Conquanto o exame do novo decreto possa também conduzir à eventual futura revisão de seus termos, ainda não foi realizada sobre ele qualquer oitiva capaz de instaurar o contraditório e ofertar aos órgãos do Poder Executivo oportunidade de se manifestar, e/ou, eventualmente, defenderem a legalidade e adequabilidade de seus termos. Nesse caso, a medida poderá ser adotada em momento posterior, caso se confirmem os indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade ora apontados em aditamento à representação, versando sobre os termos do novo Decreto, como se verá adiante.

14. Quanto ao subitem 9.6.2 do Acórdão 625/2018 – Plenário, o comando do acórdão consistiu em remeter cópia daquela deliberação “à Procuradora-Geral da República, para que seja informada sobre os indícios de inconstitucionalidade em dispositivos da Lei 8.629/1993, regulamentada pelo Decreto 8.738/2016, para que adote as medidas que entender pertinentes, haja vista o disposto nos arts. 102 e 103 da Constituição Federal;”. A remessa de tal deliberação continua sendo necessária, uma vez que há indícios ainda presentes na Lei 8.629/1993, de

inconstitucionalidade, cujo controle abstrato pertence ao Supremo Tribunal Federal, competindo o dever de agir e provocar aquele órgão máximo do Poder Judiciário aos legitimados para tanto, dentre os quais se encontra a Procuradoria-Geral da República (art. 103 da CF/88).

15. Com efeito, a revogação do decreto regulamentar vigente por ocasião da propositura desta representação, com sua substituição pelo Decreto 9.311/2018, não tem o condão de desnaturar os vícios apontados por ocasião daquela deliberação, porquanto identificados no texto da Lei 8.629/1993, após as alterações legislativas ali citadas, consoante se lê nos itens 24 a 42 do voto condutor do Acórdão 625/2018 - Plenário, e em especial a partir do item 32.

16. Ademais, com a supressão, ou melhor, a não repetição, no Decreto 9.311/2018, das disposições antes contempladas nos arts. 25, § 2º,¹ 26, *caput*, e § 2º,² 29, § 1º,³ e 31⁴ do Decreto 8.738/2016, que previam a possibilidade de titulação provisória ou definitiva de áreas coletivas, inclusive mediante instrumento firmado com entidade representativa de assentados, podendo incluir toda a área do projeto de assentamento, reforça-se o entendimento extraído a partir desta representação, de que os dispositivos legais que supostamente dariam amparo a essas disposições regulamentares, constantes do art. 18, §§ 2º e 3º, padecem de inconstitucionalidade, por conflitarem com o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e com outros dispositivos constitucionais mencionados ao longo daquela deliberação.

17. Fosse de outro modo o entendimento da atual equipe de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, ter-se-iam repetidos aqueles dispositivos do decreto editado pela então Presidente da República no início de 2016, inclusive ao argumento de que a lei assim autoriza, no § 2º do art. 18.

18. Ao que me parece, entretanto, ainda há, conforme explicitado na instrução precedente, disposições semelhantes àquelas do Decreto 8.738/2016 no novel decreto recém editado, que no mínimo permitem possíveis interpretações bastante próximas daquelas extraídas a partir da leitura do decreto revogado (conforme consta dos itens 17 a 20 do pronunciamento transcrito no relatório precedente).

19. Assim, penso que a eventual apresentação de uma ADI perante o STF deveria ao menos buscar uma ‘interpretação conforme’, para vedar interpretações novas e futuras capazes de chegar aos mesmos efeitos daqueles dispositivos mencionados retro, do Decreto 8.738/2016 revogado, ou seja, de modo a evitar-se interpretações que possibilitem outorga coletiva, provisória ou definitiva, de lotes da reforma agrária a grupos de assentados, reunidos sob entidades representativas, porquanto a Carta Magna prevê como beneficiário somente o homem, a mulher ou

¹ “Art. 25. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será feita:

(...)

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser individual, individual com fração ideal de área coletiva, coletiva com exploração individual ou coletiva com exploração coletiva.” (Grifei)

² “Art. 26. O CCU é o instrumento inegociável, individual ou coletivo, que autoriza de forma provisória e gratuita o direito de uso para a exploração rural de imóvel da reforma agrária.

§ 2º O CCU será coletivo quando firmado com entidade representativa de assentados legalmente constituída.

(...)” (Grifei)

³ “Art. 29 A transferência definitiva dos lotes, por meio de TD ou CDRU, será efetuada posteriormente:

(...)

§ 1º É direito do beneficiário do PNRA optar por TD ou CDRU, individual ou coletivo.

(...)” (Grifei)

⁴ “Art. 31. O TD e a CDRU serão coletivos quando outorgados à entidade representativa de assentados, legalmente constituída, e poderá compreender toda a área do projeto de assentamento, nos termos de ato normativo do Incra.” (Grifei)

ambos, estes os únicos a serem titulados ou contratantes concessionários do uso da terra para exploração no PNRA.

20. Desse modo, penso ser necessário que aquele subitem do Acórdão 625/2018 – Plenário seja modificado, de modo a indicar à Procuradoria-Geral da República os indícios de inconstitucionalidades presentes em dispositivos da Lei, fazendo-se ainda menção ao recém editado Decreto 9.311, de 15 de março de 2018, este que atualmente regulamenta os dispositivos da Lei 8.629/1993. Eis os dispositivos da referida lei:

“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](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 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.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

§ 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.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)”](#)

21. A remessa de ambos os acórdãos também é providência que se mostra pertinente, e permitirá, inclusive, o acompanhamento da matéria que tramita nesta Corte de Contas, ou seja, do desfecho da presente representação, de forma a propiciar-lhe todos os subsídios necessários a eventual propositura da ação competente.

22. Já quanto ao subitem 9.6.3. do Acórdão 625/2018 - Plenário, o comando contemplou a remessa de cópia do acórdão *‘à Presidência do Congresso Nacional, para ciência dos apontamentos efetuados nesta representação quanto aos indícios de ilegalidade do Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei 8.629/1993, e da existência de dispositivo constante do referido decreto que aparenta exorbitar do poder regulamentar, ante as competências previstas no art. 49, inciso V, da Constituição Federal;’*.

23. Como visto no relatório precedente, o novo Decreto não mais contemplou a inscrição coletiva de interessados, que se efetivaria, como previsto no anterior, por meio de entidade representativa. A possibilidade de inscrição coletiva, por meio de entidade representativa de assentados foi, no exame preliminar que fiz, considerada ilegal, porquanto conflitante com disposições constantes dos arts. 19 e 19A da Lei 8.629/1993, bem assim inconstitucional, notadamente, por não encontrar guarida no disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal. Esse exame foi consignado nos itens 43 a 50 do voto condutor daquela deliberação, de modo a fundamentar a proposição que fiz de envio de cópia da deliberação ao Congresso Nacional, haja vista a competência da Casa Legislativa, prevista no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, para a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

24. Tenho por prejudicada neste momento, portanto, referida comunicação ao Congresso Nacional, haja vista que houve a revogação do Decreto 8.738/2016 e uma vez que o decreto revogador, o Decreto 9.311/2018, não contempla a possibilidade de inscrição coletiva de candidatos ao PNRA, conforme pode ser lido de seu Capítulo I, notadamente dos dispositivos abaixo transcritos:

‘CAPÍTULO I
DA SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE
REFORMA AGRÁRIA

Art. 4º A seleção das famílias candidatas do PNRA será realizada por projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes.

Art. 5º O processo de seleção inicia-se com a publicação de **edital de seleção** para chamamento dos interessados, **seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra**, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Art. 6º **A inscrição poderá ser feita** por qualquer interessado **de forma individual**, que indicará os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidata.

Parágrafo único. Para candidatar sua família a beneficiária do PNRA, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos do disposto no [Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007](#).” (destaquei)

25. Conforme já dito, a possibilidade de inscrição coletiva foi justamente o que motivou a comunicação constante do subitem 9.6.3 do acórdão anterior. Se, do exame do novo decreto, e após a realização de novas oitivas, constatar-se situação semelhante de extrapolação dos limites do poder regulamentar, na edição do novo decreto, penso que, mais adiante, poder-se-á retomar comunicação semelhante ao Congresso Nacional. Por ora, como será visto, tornar-se-á necessário a renovação das oitivas, em face de novos dispositivos regulamentares inaugurados pelo novo decreto, reputados sem amparo legal em exame ainda preliminar trazido pelo titular da Secex/MS.

26. Dessarte, entendo que se deva declarar prejudicado o subitem 9.6.3 do Acórdão 625/2018 – Plenário, deixando-se, por conseguinte, de se enviar cópia daquele acórdão “à *Presidência do Congresso Nacional, para ciência dos apontamentos efetuados nesta representação quanto aos indícios de ilegalidade do Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei 8.629/1993, e da existência de dispositivo constante do referido decreto que aparenta exorbitar do poder regulamentar, ante as competências previstas no art. 49, inciso V, da Constituição Federal*”.

27. Reputo que os demais subitens do item 9.6, ou seja, a remessa de cópia do acórdão ao Diretor da Polícia Federal (subitem 9.6.4) e à Casa Civil da Presidência da República (subitem 9.6.5), não carecem de modificações, porquanto apenas dão simples ciência do teor daquela deliberação.

III

28. Sem embargo dessas providências, afetas unicamente ao reflexo da revogação do Decreto 8.738/2016 no conteúdo da deliberação adotada, torna-se necessário deliberar sobre as considerações adicionais acerca de dispositivos do novo decreto, reputados, de igual maneira, com indícios de ilegalidade pela Secex/MS. Sobre eles passo a me debruçar, uma vez que há aditamento, por parte da unidade técnica representante, dos indícios de irregularidades inicialmente apontados quanto aos processos de concessão e titulação de lotes da reforma agrária pelo Incra.

29. Dois são os pontos abordados no relatório precedente sobre o novo decreto. O primeiro, se refere ao fato de que, apesar de o novo regulamento não prever a possibilidade de inscrição coletiva, como ocorria no decreto revogado, trouxe em seu art. 12 classificação de candidatos com um sistema de pontuação no qual privilegia a unidade familiar, ou indivíduo,

integrante de acampamento situado no município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos municípios limítrofes, conferindo-lhe a maior pontuação entre todos os oito critérios ali previstos nos incisos I a VIII, de forma desproporcional, vez que atribui a essa condição até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel. Nenhuma outra condição é contemplada com tantos pontos, sendo as demais com variação de cinco a dez pontos máximos.

30. Esse quadro conduziu a unidade técnica à conclusão preliminar de que *‘15. Tanto a inscrição coletiva, prevista no art. 6º do decreto revogado, quanto o critério de pontuação diferenciada, estabelecendo 15 pontos para acampados, com gradação de pontos conforme proximidade entre o acampamento e o projeto de assentamento, maior pontuação entre os quesitos dispostos no art. 12 do decreto 9.311/2018, têm o mesmo objetivo, qual seja, favorecer a entidades representativas de movimentos sociais que reivindicam áreas ao Governo Federal em detrimento aos demais postulantes a lotes da reforma agrária, ferindo assim o princípio da igualdade inscrito no art. 37 da CF/88.’*, e também que *‘16. O referido dispositivo do recém editado decreto também extrapola os mandamentos da Lei 8.629/1993, uma vez que, além de estabelecer pontuação desproporcional aos demais requisitos apontados no art. 19-A da referida lei, ainda estabelece gradação não prevista nesse dispositivo legal, de proximidade entre o acampamento e a área do projeto de assentamento, o que, na prática, daria praticamente exclusividade aos acampados pertencentes aos movimentos sociais que acamparem mais próximos aos projetos de assentamento, com potencial inclusive de gerar conflitos graves entre movimentos sociais rivais de determinadas regiões.’*

31. Logo, entende o titular da unidade técnica que essa situação demanda a realização de oitiva da Casa Civil e do Incra, para que se manifestem sobre esses indícios de irregularidades.

32. Sobre a questão, verifico que o art. 19 da Lei 8.629/1993 prevê que os processos de seleção das famílias devem seguir uma ordem de preferência, ali expressamente indicada:

‘Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º (...)

33. De sua vez, o art. 19A da referida Lei indica alguns critérios para a classificação de candidatos, conforme seus incisos, com observância, em todo o caso, da ordem de preferência prevista no artigo anterior, conforme a seguir reproduzido:

‘Art. 19-A. Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios: [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

I - família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

II - família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

III - família chefiada por mulher; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

IV - família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

V - filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento; [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

VI - famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados; e [Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 1º Regulamento estabelecerá a pontuação a ser conferida aos candidatos de acordo com os critérios definidos por este artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 2º Considera-se família chefiada por mulher aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 3º Em caso de empate, terá preferência o candidato de maior idade. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)”

34. Percebo, do cotejamento entre o art. 19A da Lei e o art. 12 do Decreto (transcrito no item 14 da instrução constante do relatório precedente), que além dos seis critérios expressamente previstos no art. 19A (incisos I a VI), o Decreto acresceu um sétimo (tempo comprovado de atividades agrárias – até dez pontos) e um oitavo (unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica – até dez pontos), amparados pelas disposições constantes do inciso VII do art. 19A da Lei 8.629/1993.

35. Entretanto, a meu ver, há claramente ilegal desproporcionalidade na atribuição da pontuação relativa ao critério ‘integrante de acampamento’, cuja pontuação máxima atribuída individualmente ao quesito supera em ao menos 50% a pontuação atribuída pelo decreto a quaisquer dos demais cinco outros critérios definidos expressamente na lei; e, também, em 50% a pontuação atribuída aos novos critérios referidos no parágrafo antecedente, criando distinção desproporcional, e de certa forma atribuindo maior grau de importância de um critério em relação a outro, sem que a lei expressamente o criasse.

36. Se por um lado há, na lei, previsão de que sejam estabelecidos critérios de classificação de candidatos que contemplem, inclusive, a família ou indivíduo integrante de acampamento situado no município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos municípios limítrofes (inciso IV do art. 19-A da Lei 8.629/1993), de outro, há diversos outros critérios ou quesitos não menos importantes, enumerados no dispositivo legal, para fins de classificação de candidatos. A Lei não atribuiu distinção entre eles. A Lei sequer indicou esse critério específico, o do acampamento, como o primeiro dentre os citados nos incisos do art. 19-A, de forma a, ainda que por interpretação, atribuir-lhe maior peso na seleção de candidatos.

37. Observo, a propósito, que em relação ao critério legal ‘família chefiada por mulher’ (inciso III do art. 19A da Lei), que inclusive está elencado na Lei antes daquele relativo a integrante

de acampamento, o novo decreto é ainda mais desproporcional, uma vez que atribui cinco pontos como limite máximo àquele (unidade chefiada por mulher, inciso III do art. 12 do Decreto), enquanto o indivíduo ou família integrante de acampamento, só por se situar nessa condição, recebe, no limite, quinze pontos, ou seja, pontuação em patamar de 300% acima daquela atribuída ao critério unidade familiar chefiada por mulher.

38. Logo, me parece acertada, num primeiro momento, a conclusão de que o referido dispositivo do recém editado decreto também extrapola os mandamentos da Lei 8.629/1993, uma vez que estabelece pontuação desproporcional aos demais requisitos apontados no art. 19-A da referida lei. E, também, que da forma como introduzido o critério referido, privilegiando excessivamente o acampamento nas proximidades da área do projeto de assentamento pode, na prática, conferir exclusividade aos acampados, eventualmente até pertencentes aos movimentos sociais que vierem a assim organizar acampamentos mais próximos aos projetos de assentamento, com potencial de gerar conflitos graves, não só entre movimentos sociais rivais de determinadas regiões, mas também conflitos junto a proprietários de imóveis rurais adjacentes aos acampamentos, tamanho o incentivo que se confere à instalação desses acampamentos de sem terra como prioridade para candidatura a um lote da reforma agrária.

39. Dessarte, entendo apropriada a oitiva alvitrada pelo titular da secretaria.

40. O segundo ponto, refere-se aos dispositivos relativos à outorga de áreas ou imóveis em projetos de assentamento, cuja distribuição é formalizada mediante o Contrato de Concessão de Uso (CCU), de forma provisória, e em caráter definitivo mediante Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Títulos de Domínio (TD). Por sintética a análise preliminar empreendida pela secretaria, transcrevo-a novamente a seguir, a partir do relatório precedente, para adequada compreensão da matéria:

‘18. Nota-se que o decreto 9.311/2018, apesar de alterar a redação, ainda prevê a celebração de CCU e titulação coletiva no § 2º do inc. II e III do art. 24, conforme reproduzido abaixo:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, por meio de CCU gratuito; e

II - em caráter definitivo, por meio de:

a) CDRU gratuito; ou

b) TD oneroso ou gratuito.

§ 1º O instrumento de titulação, provisório ou definitivo, poderá ter como objeto área descontínua.

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser:

I - individual;

II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou

III - coletiva, com fração ideal.

§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.

19. Na prática, o problema que apresentava o revogado Decreto 8.738/2016, ao permitir áreas coletivas em projetos de assentamento, sem que o beneficiário tenha pleno gozo da área recebida, a exemplo do ocorrido nas situações concretas antes verificadas por ocasião do Acórdão 356/2012 - Plenário, nos assentamentos Itamarati I e II, mencionados no relatório precedente, persiste na redação do art. 24 do decreto 9.311/2018.

20. O art. 43 do referido decreto prevê também que o Incra poderá outorgar título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a

implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados, o que também extrapola a Lei 8.629/1993.

21. Dessa forma, considerando que o Decreto 9.311/2018 apresenta, na essência, os mesmos vícios questionados no revogado Decreto 8.738/2016, é necessário promover a oitiva do Incra e da Casa Civil, responsável pela edição do Decreto ora questionado, para que se manifestem quanto aos fatos apontados na presente instrução.’

41. Com efeito, apesar de o novo Decreto não ter repetido as disposições antes contempladas nos arts. 25, § 2º, 26, *caput*, e § 2º, 29, § 1º, e 31 do Decreto 8.738/2016, que previam a possibilidade de titulação provisória ou definitiva de áreas coletivas, inclusive mediante instrumento firmado com entidade representativa de assentados, podendo incluir toda a área do projeto de assentamento, os novos dispositivos regulamentadores da Lei 8.629/1993 mantém titulações, provisórias ou definitivas, nas modalidades coletivas, abrindo margem para interpretações diversas, inclusive aquelas que contemplem as situações previstas no decreto anterior ou no precedente mencionado pela secretaria.

42. Conquanto o próprio art. 24 do Decreto 9.311/2018 vede a titulação em nome de pessoa jurídica (§ 3º), alinhando-se à vedação constante do § 14 do art. 18, da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.465/2017, e que não estava contemplada no decreto revogado, parece de fato haver margem nessas disposições para que ocorram os mesmos problemas antes identificados por este Tribunal nos assentamentos Itamarati I e II, objeto do Acórdão 356/2012 – Plenário.

43. Do mesmo modo, soa no mínimo estranho que o art. 43 do Decreto 9.311/2018 preveja outorga de título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados. Esse dispositivo parece inclusive conflitar com o disposto no § 14 do art. 18, da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.465/2017, e também com o disposto no § 3º do art. 24 do próprio Decreto 9.311/2018, senão vejamos:

‘Art. 43. **O Incra poderá outorgar título provisório ou definitivo**, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico **a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados**.’ (destaquei) [Decreto 9.311/2018].

‘Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, por meio de CCU gratuito; e

II - em caráter definitivo, por meio de:

a) CDRU gratuito; ou

(...)

§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.’ (destaquei) [Decreto 9.311/2018].

‘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](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014\)](#)

(...)

§ 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.

§ 14. Para fins de interpretação, **a outorga coletiva** a que se refere o § 3º deste artigo **não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica.** (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017). (destaquei) [Lei 8.629/1993].

44. Ora, o dispositivo (art. 43 do Decreto) se refere a outorga a ‘associações’ ou a ‘outras entidades legalmente constituídas’. Evidentemente, são as associações e as entidades legalmente constituídas, pessoas jurídicas, haja vista que estão elas previstas no ‘Capítulo II – Das Associações’ e seguintes, do ‘Título II – Das Pessoas Jurídicas’, do Código Civil (Lei 10.406/2002). Ademais, está expresso no art. 44 do Código Civil que são pessoas jurídicas de direito privado, as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, os partidos políticos, e as empresas individuais de responsabilidade limitada.

45. Ao que me parece, houve a criação de artifício para manter a celebração de contratos de concessão de uso e outorgas de títulos de domínio e CDRU às mesmas entidades que se pretendeu combater no Acórdão 356/2012 – Plenário e na forma como inaugurada esta representação, permanecendo também no novo Decreto os indícios de ilegalidades e inconstitucionalidades, à semelhança do que foi constatado por ocasião do Acórdão 625/2018 – Plenário. Em juízo ainda preliminar, considero, portanto, presentes indícios de que essas disposições também contrariam a Constituição Federal, tal como ventilado na inicial desta Representação (arts. 5º, incs. XVII, XX e XXII e 189, parágrafo único da Constituição Federal).

46. Penso que, em princípio, a outorga de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social e econômico, reveste-se de interesse mais próximo do Poder Público, sendo esses serviços de infraestrutura afetos às funções do estado, representado localmente pelas administrações municipais e estaduais, ou pelo órgão da Administração Federal responsável pelas políticas de reforma agrária. Logo, a outorga dessas áreas, ante a impossibilidade de se darem a associações e entidades legalmente constituídas, congêneres àquelas, em princípio deveria se dar aos entes municipais e estaduais, ou ainda, permanecerem sob a titularidade do Incra, até o desenvolvimento completo da infraestrutura pretendida, ainda que nessas situações haja, de alguma forma legítima e legal, a participação dos próprios assentados na implantação de tal infraestrutura.

47. Em princípio, não vejo espaço para a situação descrita no dispositivo, nem há nele afastamento da possibilidade de outorga coletiva às entidades representativas dos assentados, da qual se referia o decreto anterior.

48. Logo, torna-se necessária a oitiva alvitada pela secretaria, para que o Incra e a Casa Civil se manifestem e esclareçam, se possível for, o alcance dessas disposições, sob pena de serem também reputadas ilegítimas, e sem amparo na Lei e na Constituição.”

7. Posteriormente, em razão da demora no atendimento às questões objeto de saneamento pelo Incra, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.973/2018 – Plenário mediante o qual foi determinada a audiência do então Presidente e do então Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra por não atendimento, no prazo fixado, de decisão e diligência determinados pelo Acórdão 625/2018 – Plenário, sinalizando com a possibilidade de aplicação de sanção, oportunidade na qual foi fixado novo e improrrogável prazo para atendimento da diligência, incluindo-se novas informações indicadas nos subitens do novo acórdão, assim proferido na sessão de 22/8/2018:

“9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, a audiência dos responsáveis, Srs. Leonardo Góes Silva e Ewerton Giovanni dos Santos, respectivamente, Presidente e Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra, com vistas a que, no prazo de 15 dias, apresentem razões de justificativa acerca do não cumprimento, no prazo fixado, de decisão e diligência determinados por este Tribunal, objeto do subitem 9.2 do Acórdão 625/2018 – Plenário, o que, a juízo deste Tribunal, pode ensejar a aplicação das sanções previstas no art. 58, inciso IV, e § 1º, da Lei 8.443/1992;

9.2. fixar novo e improrrogável prazo de 20 (vinte) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, por meio de seu Presidente e de seu Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, remeta a este Tribunal as informações requeridas no subitem 9.2 do Acórdão 625/2018 – Plenário, em sua completude;

9.3. cientificar os gestores, Srs. Leonardo Góes Silva (Presidente do Incra) e Ewerton Giovanni dos Santos (Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra) acerca da possibilidade de este Tribunal, ao final do prazo fixado no subitem anterior, caso não sejam remetidas as informações requeridas e ausentes justificativas razoáveis para o não atendimento à deliberação deste Tribunal, bem como constatada a existência de indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possam retardar ou dificultar a realização de procedimento fiscalizatório que vise a obtenção das informações requeridas no subitem 9.2 do Acórdão 625/2018 – Plenário, necessárias ao exame desta representação, adotar, além da aplicação da sanção prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, a medida prevista no art. 44 da Lei 8.443/1992, conforme já sinalizado anteriormente no item 9.4 do referido Acórdão 625/2018 - Plenário;

9.4. determinar ao Incra que, em complemento às informações requeridas por ocasião do Acórdão 625/2018 – Plenário, apresente a este Tribunal, também, no prazo de 20 (vinte) dias:

9.4.1. informação sobre a existência de procedimentos relativos a seleção ou titulação, provisória ou definitiva, em que se tenha utilizado como fundamentação os arts. 12, 24, § 2º, e 43 do Decreto 9.311/2018, ou tendo por base esses dispositivos, ou seja, procedimentos relacionados a (i) seleção de beneficiários do programa de reforma agrária com base nos critérios de pontuação objeto de questionamento nesta representação (art. 12), (ii) de titulação provisória ou definitiva de área coletiva, ou individual, com fração de área coletiva (art. 24), bem como de (iii) outorga de título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados (art. 43), remetendo a este Tribunal cópia dos elementos pertinentes a esses procedimentos;

9.4.2. informações a respeito da finalidade de eventuais áreas comunitárias existentes em projetos de assentamento sob sua jurisdição, como produção agrícola, infraestrutura, reserva legal, extrativismo, além de outras, assim como a existência de Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA e a previsão dessas áreas coletivas no respectivo PDA;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Incra e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República.”

8. Enquanto teve curso o andamento processual, adveio a partir de 1º/1/2019 a instalação de novo Governo, em razão das eleições ocorridas no ano anterior.

9. Como em janeiro de 2019 assumiu nova administração junto ao Poder Executivo Federal, que mediante o Decreto 9.667, de 2/1/2019, também aprovou modificações na estrutura administrativa dos órgãos envolvidos nesta representação, a então Sec-MS propôs a renovação das oitivas anteriormente realizadas nestes autos, haja vista que a nova administração seria a responsável pela eventual revisão do Decreto 9.311/2018, nos pontos questionados por este Tribunal (peças 105/106).

10. Dessarte, acolhi as proposições formuladas pela secretaria, e determinei, com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a restituição dos autos àquela unidade com vistas a que procedesse à renovação das oitivas antes realizadas nestes autos dirigidas às novas administrações da Casa Civil da Presidência da República (responsável pela eventual revisão do decreto), ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (órgão ministerial supervisor do Incra), bem como ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (agora sob nova direção), com vistas a que, no prazo excepcional de 30 dias, se manifestem sobre os fatos apontados na representação formulada pela Secex-MS, encaminhando a este Tribunal as informações que entendessem pertinentes ao saneamento das questões apontadas (peça 107).

11. Posteriormente, em março de 2019 chegou ao conhecimento da unidade regional que o Incra estaria realizando seleções de beneficiários da reforma agrária mediante editais contendo os vícios apontados nesta representação, relativos às pontuações indicadas no Decreto 9.311/2018, em que pese o questionamento desta Corte sobre a pontuação desproporcional e excessiva aos acampados próximos aos assentamentos.

12. Ao ter presente o processo em meu Gabinete, proferi o Despacho de peça 121, em 2/4/2019, vazado nos seguintes termos principais:

“(…)

5. Enquanto se aguardavam as respostas às oitivas, vieram a esta Casa informações de que apesar de encontrar-se em discussão neste processo a legalidade e constitucionalidade dos critérios de pontuação para seleção de candidatos ao programa de reforma agrária indicados no Decreto 9.311/2018, foram lançados cinco editais de seleção que utilizaram, justamente, aqueles 15 pontos previstos no decreto para proximidade dos acampados aos imóveis, estabelecendo assim ordem de preferência maior a esses.

6. Além disso, obtive a unidade instrutiva informações de que também ocorreu a titulação provisória ou definitiva de lotes da reforma agrária envolvendo áreas coletivas, igualmente objeto de contestação em representação deste Tribunal tratada nestes autos sob ciência do Incra, vez que o processo tramita há algum tempo.

7. Diante dessas informações, foram juntados a estes autos, pela secretaria, os editais contendo tais previsões (peças 114 a 118), bem como demais evidências apontadas, conduzindo a Sec-MS, em pronunciamento à peça 119, a propor a realização de oitiva do Incra, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, com vistas a que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre:

‘a) seleção de beneficiários para o PNRA, por meio dos Editais 185/2018 (MG), SR(08)SP/Nº 01/2018, SR(13)MT/Nº 01/2018, SR(13)MT/Nº 02/2018 e SR-26/TO/Nº 01/2018, utilizando-se da pontuação de 15 pontos para proximidade do acampados ao imóveis, previsto no inciso IV do art.12 do Decreto 9311/2018, para estabelecer a ordem de preferência na classificação dos candidatos a beneficiários do PNRA; e

b) emissão, até 05/09/2018, de 15.827 (quinze mil, oitocentos e vinte e sete) títulos, provisórios ou definitivos, em assentamentos com área de exploração coletiva ou individual com fração de área coletiva, com base no art. 24, § 2º, do Decreto 9311/2018.’

8. Com efeito, os referidos temas se encontram em questionamento neste processo, de maneira que teria sido mais prudente ao Incra aguardar o desfecho com apreciação de mérito de maneira a conferir maior segurança jurídica à seleção de candidatos e à titulação das áreas envolvendo exploração coletiva ou individual com fração de área coletiva.

9. Por ocasião da prolação do Acórdão 686/2018 – Plenário, por exemplo, consignei o seguinte no voto condutor da deliberação, acerca dos critérios de pontuação:

‘34. Percebo, do cotejamento entre o art. 19A da Lei e o art. 12 do Decreto (transcrito no item 14 da instrução constante do relatório precedente), que além dos seis critérios expressamente previstos no art. 19A (incisos I a VI), o Decreto acresceu um sétimo (tempo comprovado de atividades agrárias – até dez pontos) e um oitavo (unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica – até dez pontos), amparados pelas disposições constantes do inciso VII do art. 19A da Lei 8.629/1993.

35. Entretanto, a meu ver, há claramente ilegal desproporcionalidade na atribuição da pontuação relativa ao critério ‘integrante de acampamento’, cuja pontuação máxima atribuída individualmente ao quesito supera em ao menos 50% a pontuação atribuída pelo decreto a quaisquer dos demais cinco outros critérios definidos expressamente na lei; e, também, em 50% a pontuação

atribuída aos novos critérios referidos no parágrafo antecedente, criando distinção desproporcional, e de certa forma atribuindo maior grau de importância de um critério em relação a outro, sem que a lei expressamente o criasse.

36. Se por um lado há, na lei, previsão de que sejam estabelecidos critérios de classificação de candidatos que contemplem, inclusive, a família ou indivíduo integrante de acampamento situado no município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos municípios limítrofes (inciso IV do art. 19-A da Lei 8.629/1993), de outro, há diversos outros critérios ou quesitos não menos importantes, enumerados no dispositivo legal, para fins de classificação de candidatos. A Lei não atribuiu distinção entre eles. A Lei sequer indicou esse critério específico, o do acampamento, como o primeiro dentre os citados nos incisos do art. 19-A, de forma a, ainda que por interpretação, atribuir-lhe maior peso na seleção de candidatos.

37. Observo, a propósito, que em relação ao critério legal “família chefiada por mulher” (inciso III do art. 19A da Lei), que inclusive está elencado na Lei antes daquele relativo a integrante de acampamento, o novo decreto é ainda mais desproporcional, uma vez que atribui cinco pontos como limite máximo àquele (unidade chefiada por mulher, inciso III do art. 12 do Decreto), enquanto o indivíduo ou família integrante de acampamento, só por se situar nessa condição, recebe, no limite, quinze pontos, ou seja, pontuação em patamar de 300% acima daquela atribuída ao critério unidade familiar chefiada por mulher.

38. Logo, me parece acertada, num primeiro momento, a conclusão de que o referido dispositivo do recém editado decreto também extrapola os mandamentos da Lei 8.629/1993, uma vez que estabelece pontuação desproporcional aos demais requisitos apontados no art. 19-A da referida lei. E, também, que da forma como introduzido o critério referido, privilegiando excessivamente o acampamento nas proximidades da área do projeto de assentamento, pode, na prática, conferir exclusividade aos acampados, eventualmente até pertencentes aos movimentos sociais que vierem a assim organizar acampamentos mais próximos aos projetos de assentamento, com potencial de gerar conflitos graves, não só entre movimentos sociais rivais de determinadas regiões, mas também conflitos junto a proprietários de imóveis rurais adjacentes aos acampamentos, tamanho o incentivo que se confere à instalação desses acampamentos de sem terra como prioridade para candidatura a um lote da reforma agrária.’

10. Devo consignar, a propósito, que até mesmo o critério legal inserido na Lei 8.629/1992 pela Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, pode vir a ser objeto de enfrentamento por este Tribunal, haja vista os demais parâmetros de ordem constitucional envolvidos. A medida provisória em questão, que se editou em tentativa de solução jurídica de vários problemas apontados pelo TCU mediante o Acórdão 775/2016 – Plenário, é objeto também de atento acompanhamento nesta e noutras representações/processos de fiscalização em curso.

11. Igualmente foram efetuadas ponderações e questionamentos acerca das disposições legais e regulamentares acerca das áreas coletivas, conforme se pode ler no Acórdão 686/2018 – Plenário, havendo inclusive a secretaria deste Tribunal conduzido suas proposições de mérito sobre essas matérias na instrução que integrou o Acórdão 1.973/2018 – Plenário, na qual ventilou propostas de determinação ao Incra com vistas a que se abstinhasse de aplicar o art. 12, inciso IV e o art. 43 do Decreto 9.311/2018. Esta não foram apreciadas, todavia, em face do caráter ainda preliminar da medida adotada pelo Tribunal.

12. Ante o exposto, considerando os elementos e razões apresentados na instrução da Sec-MS à peça 119, coloco-me de acordo com a proposição de oitiva apresentada pela referida unidade. Entrementes, dada a possibilidade de vir a ser necessário eventual intervenção de ordem cautelar para suspensão dos certames, entendo que se deva acrescer como fundamento o disposto no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, mantendo-se, em caráter excepcional, o prazo de 15 dias para pronunciamento do Incra.

13. Dessarte, com fundamento nos arts. 157, 250, inciso V, e 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, **determino a realização de oitiva do Incra com vistas a que se pronuncie, no prazo de quinze dias, acerca da iniciativa de realização dos procedimentos abaixo descritos, em que pese haver sobre eles questionamento nesta representação sobre suas conformações à ordem jurídica em face de legalidade e até de sua constitucionalidade (vide item 9.2 do Acórdão 686/2018 – Plenário e o inteiro teor daquela deliberação):**

a) seleção de beneficiários para o PNRA, por meio dos Editais 185/2018 (MG), SR(08)SP/Nº 01/2018, SR(13)MT/Nº 01/2018, SR(13)MT/Nº 02/2018 e SR-26/TO/Nº 01/2018, utilizando-se da pontuação de 15 pontos para proximidade do acampados ao imóveis, previsto no inciso IV do art. 12 do Decreto 9311/2018, para estabelecer a ordem de preferência na classificação dos candidatos a beneficiários do PNRA; e

b) emissão, até 05/09/2018, de 15.827 (quinze mil, oitocentos e vinte e sete) títulos, provisórios ou definitivos, em assentamentos com área de exploração coletiva ou individual com fração de área coletiva, com base no art. 24, § 2º, do Decreto 9311/2018.

14. Dê-se ciência deste Despacho à Presidência do Incra, enviando-se, para tanto, cópia, juntamente com o ofício correspondente.”

13. Saneados os autos, produziu-se instrução de peça 133, no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, unidade instrutiva que sucedeu a Secex-MS e a Sec-MS no exame deste feito, que trouxe as seguintes propostas de encaminhamento:

“(…)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

99. Ante o exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, com proposta de encaminhamento ao Relator Augusto Sherman, para que promova a seguinte deliberação:

i- conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

ii- considerar, quanto ao mérito, a representação prejudicada, com relação à impugnação do art. 24, § 2º, incisos II e III do Decreto 9.311/2018, e improcedente, com relação ao art. 12, inciso IV e ao art. 43 do mesmo diploma regulamentar;

iii- acolher as razões de justificativa apresentadas em face das audiências dos senhores Leonardo Góes Silva e Ewerton Giovanni dos Santos, determinadas pelo Acórdão 1.973/2018 – Plenário – Relator Augusto Sherman;

iv- dar ciência do inteiro teor da deliberação que vier a ser adotada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

iv- autorizar o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III do RI/TCU..”

14. Estando os autos conclusos com essas proposições em meu Gabinete, **tomei conhecimento da edição do Decreto 10.166/2019, pelo Presidente da República**, o qual traria alterações significativas nos pontos remanescentes da representação, de maneira que proferi o despacho de peça 136, vazado nos seguintes termos:

“Trata-se de representação formulada por unidade técnica em face de indícios de irregularidades/ilegalidades relativas a dispositivos do Decreto 8.738/2016, bem como do Decreto 9.311/2018, conforme matéria apresentada em preliminar ao Tribunal mediante os Acórdãos 625/2018 e 686/2018 – TCU – Plenário.

2. Em instrução elaborada pela SecexAmbiental, concluída em 21/11/2019, referida secretaria **pronunciou-se quanto ao mérito** relativo à impugnação de dispositivos do Decreto 9.311/2018, bem como sobre a audiência determinada pelo Acórdão 1.973/2018 – Plenário.

3. Estando conclusos os autos, com as proposições da referida unidade, **o Poder Executivo Federal editou o Decreto 10.166/2019, em 10/12/2019**. Esse decreto produziu modificações no Decreto 9.311/2019 que, ao que tudo indica, são capazes de alterar o posicionamento quanto ao mérito da matéria aqui tratada pela SecexAmbiental.

4. A propósito, em reuniões realizadas junto ao Incra, realizadas em meu Gabinete para tratar do monitoramento do Acórdão 1976/2017 – Plenário, os dirigentes do Instituto haviam se posicionado, verbalmente, no sentido de que providências estavam sendo adotadas no sentido de corrigir os apontamentos apresentados nesta representação, uma vez reconhecido que os apontamentos da unidade técnica acerca do art. 12 do Decreto 9.311/2018, eram, de fato, procedentes.

5. Em decorrência dessas informações, fiz consignar no voto condutor do Acórdão 3.155/2019 – Plenário o seguinte registro:

‘17. Dessa forma verifica-se que o Incra vem dando cumprimento aos itens da deliberação correspondentes aos subitens 9.4.1 a 9.4.5, notadamente, no que tange ao marco legal que propiciará a realização de seleções de beneficiários de forma pública, transparente e obedecendo aos critérios legais. **Como se verá mais adiante, em vista de outras questões tratadas neste monitoramento, realizei reuniões com representantes do Incra, e nelas me foi informado de que há perspectivas, inclusive, de revisão dos itens do Decreto 9311/2018 questionados naquela representação deste Tribunal informada no trecho transcrito retro do relatório do monitoramento (TC 034.553/2016-9), em consonância com apontamentos da equipe técnica desta Corte de Contas.**’ (destaquei)

6. Dessarte, considerando que o novo decreto possa ter solucionado os pontos objeto de impugnação, **talvez tenha restado prejudicada, no mérito, a presente representação, por perda de objeto**. Entretanto, uma vez que essa possibilidade contrasta com as proposições de mérito oferecidas no parecer da unidade técnica, a qual concluiu sua análise ainda à luz do normativo anterior e das razões anteriormente apresentadas, as quais parecem não refletir o atual posicionamento do Incra, restituo os autos à secretaria, com vistas a que possa avaliar a representação, considerando o fato novo, relativo à edição do Decreto 10.166/2019, e de modo a produzir nova instrução que contemple essa análise e as proposições que julgar adequadas ao exame de mérito desta representação.”

15. Finalmente, a SecexAmbiental produziu a derradeira instrução do feito, acostada à peça 137, e que contou com o de acordo dos seus escalões dirigentes. Transcrevo, a seguir, excerto principal da instrução:

“EXAME TÉCNICO

12. O foco da presente análise, consoante prescreve despacho do Relator, restringe-se às repercussões causadas pela edição do Decreto 10.166/2019 no encaminhamento de mérito desta representação, considerando que o referido diploma normativo alterou determinados dispositivos do Decreto 9.311/2018. Conforme acima exposto, o exame técnico consignado na instrução anterior convergiu para o mérito da representação, no sentido de avaliar se seria procedente ou improcedente as impugnações especificamente voltadas contra a legitimidade jurídica do art. 12, IV; art. 24, § 2º, II e III; e art. 43 do Decreto 9.311/2018. O encaminhamento proposto foi no sentido de ser considerada prejudicada a impugnação relativa ao art. 24, § 2º, II e III, e improcedente as

impugnações dos demais dispositivos (peça 133, p. 17-23 – itens 59-85).

13. A edição do Decreto 10.166/2019 não retirou do Decreto 9.311/2018 sua condição jurídica de regulamento da Lei 8.629/1993 e em especial do Programa Nacional de Reforma Agrária, porém alterou alguns de seus dispositivos. No tocante aos dispositivos questionados, permaneceram incólumes as redações consignadas ao art. 24, § 2º, II e III e ao art. 43 do Decreto 9.311/2018, tendo sido alterada a que se refere ao art. 12, IV.

Decreto 9.311/2018

Art. 12. Caberá ao Incra, respeitada a ordem de preferência estabelecida no art. 9º, classificar os candidatos a beneficiários do PNRA, segundo os seguintes critérios e respectiva pontuação:

~~I – unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho – até o limite de dez pontos;~~

~~II – unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes – até o limite de dez pontos;~~

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos;

~~IV – unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes – até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel;~~

~~V – unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção – até o limite de dez pontos;~~

~~VI – unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados – até dez pontos;~~

~~VII – tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar – até dez pontos;~~

~~VIII – unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.~~

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes definidos pelo IBGE - cinco pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente na mesma área do projeto de assentamento para o qual se destina a seleção - dez pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - cinco pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VIII - renda mensal familiar, graduada nos termos declarados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal - até o limite de dez pontos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

14. O significado jurídico da redação agora dada ao art. 12, IV está centrado na utilização de um novo parâmetro de pontuação para o correspondente critério de classificação dos beneficiários do PNRA. A alteração tem repercussão direta na impugnação levada a efeito pela unidade técnica representante, porquanto foi exatamente por conta da antiga previsão de até de 15 pontos na aplicação do correspondente critério que essa unidade impugnou a legitimidade jurídica do referido dispositivo. Antes, a referida pontuação de até quinze pontos singularizava a relevância

do referido critério comparado aos demais, o que para unidade técnica representante não poderia ser admitido por esta Corte de Contas, justificando, dessa forma, a ação jurisdicional que lhe retirasse a vigência jurídica (peça 32, p. 3-4; peça 64, p. 11).

15. Com a redação dada pelo Decreto 10.166/2019, não só alterando a pontuação do critério sob exame, mas também a pontuação de quase todos os demais critérios de classificação dos beneficiários do PNRA, não mais subsiste o que a unidade representante entendeu como superioridade indevida do aludido critério frente aos demais (peça 64, p. 5 – item 23). O fato objetivo que deu ensejo à impugnação não mais subsiste. Portanto, devido a uma causa superveniente, constata-se a perda de objeto da representação no que toca ao art. 12, IV do Decreto 9.311/2018, tornando-a prejudicada nesse particular dispositivo.

16. Quanto aos demais dispositivos sob exame se mantém inalterada a condição de normas regulamentares vigentes formalmente impugnadas pela representação. Mantém-se igualmente inalterada, portanto, a situação jurídico-formal que deu ensejo à produção do exame técnico consignado em instrução anterior, razão pela qual reitera-se o respectivo encaminhamento meritório. Assim, com relação à impugnação do art. 24, § 2º, II e III do Decreto 9.311/2018, a representação mostra-se prejudicada, nos termos do art. 116 do RI/TCU, considerando o fato de que permanece vigente o art. 18, §§ 2º e 3º da Lei 8.629/1993 (peça 133, p. 17-18 – itens 59-63). Com relação ao art. 43 do aludido decreto, a representação mostra-se improcedente (peça 133, p. 21-23 – itens 78-85).

CONCLUSÃO

17. A representação de que tratam os presentes autos, de autoria da então Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul (Secex/MS), foi habilitada a seguir seu curso processual, por meio de despacho do Relator, de 23/1/2017 (peça 6), e da deliberação de conhecimento do Acórdão 625/2018 – Plenário – Relator Augusto Sherman, ratificada pelo Acórdão 686/2018 – Plenário – Relator Augusto Sherman (subitem 9.4), considerando o atendimento dos requisitos de admissibilidade. A matéria representada aponta para a ilegitimidade jurídica do Decreto 8.738/2016 e, posteriormente, do Decreto 9.311/2018, os quais dispõem sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária, considerando que determinados artigos que conformam seus respectivos teores violariam disposições legais e constitucionais.

18. Apuração levada a efeito durante o curso processual da representação chegou a abonar a ocorrência de vícios de ilegalidade ou de inconstitucionalidade com relação aos seguintes dispositivos regulamentares do Decreto 8.738/2016: art. 6º, *caput* e § 1º; art. 25, § 2º; art. 26, *caput* e § 2º; art. 29, § 1º; e art. 31; e do Decreto 9.311/2018: art. 12, inciso IV; art. 24, § 2º, incisos II e III; e art. 43.

19. Considerando as informações fornecidas pelo Incra com relação aos atos de gestão adotados sob o fundamento de ambos os decretos e considerando a revogação do Decreto 8.738/2016 pelo Decreto 9.311/2018, postulou-se na instrução técnica anterior que os autos se mostravam em condições de obter encaminhamento de mérito. Foi então encaminhada a proposta de improcedência da representação, com relação às imputações concernentes aos arts. 12, IV e 43 do Decreto 9.311/2018. Com relação à impugnação do art. 24, § 2º, II e III, considerou-se a representação prejudicada, nos termos do art. 116 do RI/TCU, por permanecer vigente o art. 18, §§ 2º e 3º da Lei 8.629/1993.

20. Volvidos os autos à sede instrutiva, com o objetivo de avaliar as repercussões causadas pela edição do Decreto 10.166/2019 no aludido encaminhamento meritório, restou constatada a perda de objeto da representação no tocante à impugnação relativa ao art. 12, IV do Decreto 9.311/2018, tornando-a prejudicada também nesse quesito. Com relação aos demais dispositivos regulamentares vigentes igualmente representados, reitera-se o encaminhamento meritório anterior.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, com proposta de encaminhamento ao Relator Augusto Sherman, para que promova a seguinte deliberação:

- i- conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;
- ii- considerar, quanto ao mérito, a representação prejudicada, com relação às impugnações do art. 12, inciso IV e do art. 24, § 2º, incisos II e III do Decreto 9.311/2018, e improcedente, com relação à impugnação do art. 43 do mesmo diploma regulamentar;
- iii- acolher as razões de justificativa apresentadas em face das audiências dos senhores Leonardo Góes Silva e Ewerton Giovanni dos Santos, determinadas pelo Acórdão 1.973/2018 – Plenário – Relator Augusto Sherman;
- iv- dar ciência do inteiro teor da deliberação que vier a ser adotada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- iv- autorizar o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela então Secex/MS em razão de possíveis irregularidades relacionadas à edição e aplicação de disposições constantes dos Decretos 8.738/2016 e 9.311/2018, notadamente, relacionadas aos dispositivos que cuidam da concessão e titulação de lotes da reforma agrária, bem como demarcação de projetos de assentamento com áreas coletivas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

I

2. Segundo apontado pela unidade representante, com a edição do Decreto 8.738/2016 pela então Presidente da República, foram alçadas ao nível desse normativo práticas adotadas pelo Incra de realizar demarcações de lotes em projetos de assentamento contemplando áreas coletivas e societárias, autorizando-se, ainda, por meio do referido normativo, a seleção coletiva de candidatos ao programa de reforma agrária, por intermédio de entidades representativas, e a titulação provisória ou definitiva dos lotes da reforma agrária a essas entidades, conforme disposições constantes dos arts. 6º, 25, § 1º; 26, *caput* e § 2º; 29, § 1º; e 31 do referido decreto, contrariamente às disposições legais e constitucionais mencionadas na representação.

3. Ao tomar conhecimento da matéria, determinei, preliminarmente, a realização de diligência ao Incra com vistas a que remetesse a relação de Projetos de Assentamento, lotes e beneficiários que porventura tivessem sido assentados em áreas de exploração rural coletiva, sem demarcação individual de seus lotes, bem como a relação de CCUs, TDs e CDRUs, com sua respectiva localização, que tenham sido outorgados em nome de entidades representativas dos assentados. À ocasião, determinei, também, a realização de oitivas do Incra e da Casa Civil acerca da matéria representada.

4. Após as providências preliminares por mim determinadas em despacho, o presente feito foi conduzido à deliberação deste Tribunal, em três ocasiões, tendo sido proferidos os Acórdãos 625/2018, 686/2018, e 1.973/2018, todos do Plenário, todos eles com vistas à busca de informações junto ao Incra visando o saneamento dos autos. Por meio desse último acórdão o Tribunal determinou audiência do então Presidente e do então Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra por não atendimento, no prazo fixado, de decisão e diligência determinados pelo Acórdão 625/2018 – Plenário.

5. No curso da representação, entretanto, houve revogação do Decreto 8.738/2016, de maneira que a unidade técnica representante aditou a representação com vistas à inclusão de remanescentes disposições supostamente ilegais mantidas no novo Decreto 9.311/2018, conduzindo à oitiva do Incra e da Casa Civil sobre os novos indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade apontados por este Tribunal no relatório e voto que precederam o Acórdão 686/2018 – Plenário, relativo às disposições constantes dos arts. 12, 24 e 43 do Decreto 9.311/2018, além de outras providências.

6. Após o exame de mérito realizado pela SecexAmbiental, essa unidade instrutiva trouxe proposições no sentido de: conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU; considerar, quanto ao mérito, a representação **prejudicada**, com relação à impugnação do art. 24, § 2º, incisos II e III, do Decreto 9.311/2018, e **improcedente**, com relação ao art. 12, inciso IV, e ao art. 43 do mesmo diploma regulamentar; acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Leonardo Góes Silva e Ewerton Giovanni dos Santos, determinadas pelo Acórdão 1.973/2018 – Plenário; dar ciência do acórdão ao Incra, e arquivar o processo.

7. Estando conclusos os autos em meu Gabinete tomei conhecimento da edição de novo Decreto regulamentador da matéria, de maneira que restituí o feito à secretaria com vistas a que se pronunciasse sobre os reflexos desse último sobre a representação, consoante o seguinte despacho que proferi nos autos:

“(…)

3. Estando conclusos os autos, com as proposições da referida unidade, **o Poder Executivo Federal editou o Decreto 10.166/2019, em 10/12/2019**. Esse decreto produziu modificações no Decreto 9.311/2019 que, ao que tudo indica, são capazes de alterar o posicionamento quanto ao mérito da matéria aqui tratada pela SecexAmbiental.

4. A propósito, em reuniões realizadas junto ao Incra (...) em meu Gabinete para tratar do monitoramento do Acórdão 1976/2017 – Plenário, os dirigentes do Instituto haviam se posicionado, verbalmente, no sentido de que providências estavam sendo adotadas no sentido de corrigir os apontamentos apresentados nesta representação, uma vez reconhecido que os apontamentos da unidade técnica acerca do art. 12 do Decreto 9.311/2018, eram, de fato, procedentes.

5. Em decorrência dessas informações, fiz consignar no voto condutor do Acórdão 3.155/2019 – Plenário o seguinte registro:

‘17. Dessa forma verifica-se que o Incra vem dando cumprimento aos itens da deliberação correspondentes aos subitens 9.4.1 a 9.4.5, notadamente, no que tange ao marco legal que propiciará a realização de seleções de beneficiários de forma pública, transparente e obedecendo aos critérios legais. **Como se verá mais adiante, em vista de outras questões tratadas neste monitoramento, realizei reuniões com representantes do Incra, e nelas me foi informado de que há perspectivas, inclusive, de revisão dos itens do Decreto 9311/2018 questionados naquela representação deste Tribunal informada no trecho transcrito retro do relatório do monitoramento (TC 034.553/2016-9), em consonância com apontamentos da equipe técnica desta Corte de Contas.**’ (destaquei)

6. Dessarte, considerando que o novo decreto possa ter solucionado os pontos objeto de impugnação, **talvez tenha restado prejudicada, no mérito, a presente representação, por perda de objeto**. Entretanto, uma vez que essa possibilidade contrasta com as proposições de mérito oferecidas no parecer da unidade técnica, a qual concluiu sua análise ainda à luz do normativo anterior e das razões anteriormente apresentadas, as quais parecem não refletir o atual posicionamento do Incra, restituo os autos à secretaria, com vistas a que possa avaliar a representação, considerando o fato novo, relativo à edição do Decreto 10.166/2019, e de modo a produzir nova instrução que contemple essa análise e as proposições que julgar adequadas ao exame de mérito desta representação.”

8. Em sua derradeira instrução a SecexAmbiental manteve, no geral, seu posicionamento anterior, modificando tão somente quanto ao questionado art. 12, inciso IV, do Decreto 9311/2018, cujas proposições anteriores compreendiam a improcedência da representação no tocante ao dispositivo e que agora, face às alterações promovidas pelo Decreto 10.166/2019, considera prejudicado, haja vista a perda do objeto representado, uma vez que não mais subsiste a irregularidade apontada pela unidade representante.

II

9. Em linha parcialmente divergente da secretaria, entendo que a representação deve ser considerada, no mérito, integralmente prejudicada, face as sucessivas alterações legislativas promovidas ao longo das etapas processuais.

10. Com efeito, as imputações iniciais de irregularidades neste feito basearam-se na consideração da representante de que:

10.1 - o procedimento de **inscrição coletiva** (art. 6º, *caput* e § 1º, do Decreto 8.738/2016) poderia levar a ilegalidades no processo de seleção de famílias determinado nos art. 19 e 19-A da lei 8.629/1993;

10.2 - **a outorga de CCU (Contrato de Concessão de Uso) de forma coletiva, sem demarcação da área de exploração rural de cada assentado** (art. 25, § 2º, e 26, § 2º, do Decreto 8.738/2016), representaria uma privação de direitos constitucionais aos beneficiários da reforma agrária de livre associação, além de ferir o direito à propriedade privada (art. 5º, incs. XVII, XX e XXII, da CF/88);

10.3 - **a outorga de TD (Título de Domínio) e/ou CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) a entidades representativas dos assentados**, podendo compreender toda a área do assentamento, além de representar a privação de direitos constitucionais dos beneficiários (art. 5º, incs. XVII, XX e XXII, da CF/88), também contrariaria o art. 189 da CF/88 que não prevê pessoas jurídicas ou entidades representativas como beneficiários da reforma agrária, estabelecendo que as terras serão vendidas somente ao homem ou a mulher ou a ambos.

11. Ocorre que o Decreto 8738/2016 foi revogado pelo Decreto 9311/2018, ocasião em que parte das imputações foi considerada prejudicada, pela perda de objeto, dada a nova redação constante desse decreto, como foi o caso da **inscrição coletiva** nos procedimentos de seleção de beneficiários, os quais não mais se repetiram naquele de 2018, conforme já destacado no voto que proferi por ocasião do Acórdão 686/2018 – Plenário:

“23. Como visto no relatório precedente, o novo Decreto não mais contemplou a inscrição coletiva de interessados, que se efetivaria, como previsto no anterior, por meio de entidade representativa. A possibilidade de inscrição coletiva, por meio de entidade representativa de assentados foi, no exame preliminar que fiz, considerada ilegal, porquanto conflitante com disposições constantes dos arts. 19 e 19A da Lei 8.629/1993, bem assim inconstitucional, notadamente, por não encontrar guarida no disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal. Esse exame foi consignado nos itens 43 a 50 do voto condutor daquela deliberação, de modo a fundamentar a proposição que fiz de envio de cópia da deliberação ao Congresso Nacional, haja vista a competência da Casa Legislativa, prevista no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, para a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

24. Tenho por prejudicada neste momento, portanto, referida comunicação ao Congresso Nacional, haja vista que houve a revogação do Decreto 8.738/2016 e uma vez que o decreto revogador, o Decreto 9.311/2018, não contempla a possibilidade de inscrição coletiva de candidatos ao PNRA, conforme pode ser lido de seu Capítulo I, notadamente dos dispositivos abaixo transcritos:

‘CAPÍTULO I

DA SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Art. 4º A seleção das famílias candidatas do PNRA será realizada por projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes.

Art. 5º O processo de seleção inicia-se com a publicação de **edital de seleção** para chamamento dos interessados, **seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra**, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Art. 6º **A inscrição poderá ser feita** por qualquer interessado **de forma individual**, que indicará os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidata.

Parágrafo único. Para candidatar sua família a beneficiária do PNRA, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos do disposto no [Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007](#).” (destaquei)

12. No tocante à titulação coletiva, no curso da presente representação foram introduzidas modificações no instituto jurídico tanto por meio do Decreto 9311/2018 quanto mediante alteração da Lei 8.629/1993.

13. Assim, primeiramente no tocante à representação de que a **outorga de CCU (Contrato de Concessão de Uso) de forma coletiva, sem demarcação da área de exploração rural** de cada assentado (art. 25; § 2º e 26, § 2º do Decreto 8.738/2016), representaria uma privação de direitos constitucionais aos beneficiários da reforma agrária de livre associação, além de ferir o direito à propriedade privada (art. 5º, incs. XVII, XX e XXII da CF/88), vale observar o que dizia o decreto anterior e o que dispõe o atual decreto:

Decreto 8738/2016	Decreto 9.311/2018 com a redação do Decreto 10.166/2019
Art. 25. (...) § 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser individual, individual com fração ideal de área coletiva, <u>coletiva com exploração individual ou coletiva com exploração coletiva.</u> Art. 29 A transferência definitiva dos lotes, por meio de TD ou CDRU, será efetuada posteriormente: (...) § 1º É direito do beneficiário do PNRA optar por TD ou CDRU, individual ou coletivo.	Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: § 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser: I - individual; II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou III - <u>coletiva, com fração ideal.</u> § 3º <u>O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.</u>

14. De se ver que, se antes a titulação coletiva poderia se dar sem a demarcação da área de exploração rural de cada assentado, como o caso da coletiva com exploração individual, ou coletiva com exploração coletiva, desta feita, a partir do novo decreto editado em 2018 a titulação passou a ocorrer sempre com a indicação da fração ideal de cada assentado, sendo o instrumento de titulação formalizado com os titulares da unidade familiar respectiva.

15. Da mesma maneira restou ultrapassada a questão da imputação de **outorga de TD (Título de Domínio) e/ou CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) a entidades representativas** dos assentados, de maneira ilegal e inconstitucional. As disposições a seguir do Decreto 8738/2016 não mais foram reproduzidas no Decreto 9311/2018:

“Art. 26. O CCU é o instrumento inegociável, individual ou coletivo, que autoriza de forma provisória e gratuita o direito de uso para a exploração rural de imóvel da reforma agrária.

(...)

§ 2º **O CCU será coletivo quando firmado com entidade representativa de assentados legalmente constituída.**

Art. 31. **O TD e a CDRU serão coletivos quando outorgados à entidade representativa de assentados, legalmente constituída, e poderá compreender toda a área do projeto de assentamento, nos termos de ato normativo do Incra.”** [Decreto 8738/2016] (destaquei)

16. Além do mais, com a edição da Lei 13.465/2017, originada da Medida Provisória nº 759, de 2016, a Lei 8.629/1993 passou a vigorar com expressa vedação a que a titulação se desse a entidades representativas de assentados, uma vez que vedou a titulação a pessoas jurídicas, e

expressamente indicou caber às pessoas físicas identificadas, o homem ou a mulher, ou a ambos os titulares da unidade familiar:

“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.

(...)

§ 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.

(...)

§ 13. Os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU a que se refere o *caput* deste artigo **serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente**, nos casos de casamento ou união estável. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 14. **Para fins de interpretação**, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo **não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica.**”

17. Do mesmo modo, o Decreto 9311/2018 passou a contemplar tal previsão ao dispor no art. 24, § 3º, que *“O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.”*

18. Na esteira dessas modificações, o Incra ainda fez alterações em seus normativos para contemplar os entendimentos constantes desses normativos, editando a IN INCRA 99/2019 que dispôs que *“Art. 6º O Contrato de Concessão de Uso - CCU, a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e o Título de Domínio - TD poderão ser conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.”* bem como que *“Art. 10. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, somente será efetuada posteriormente: (...) II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais, ou definição da fração ideal nos casos de área coletiva”*.

19. No tocante aos equívocos cometidos quando da edição do Decreto 9311/2018, relativos aos critérios de pontuação na seleção dos candidatos às parcelas da reforma agrária, o novel Decreto 10.166/2019 também cuidou de corrigi-los, estabelecendo pontuação proporcional às situações previstas em Lei, afastando a pecha de ilegalidade nas seleções de candidatos com tal critério.

20. Por ocasião do aditamento da representação e ao conduzir o feito ao exame consignado pelo Acórdão 686/2018 – Plenário, havia assim me pronunciado a respeito:

“34. Percebo, do cotejamento entre o art. 19A da Lei e o art. 12 do Decreto (transcrito no item 14 da instrução constante do relatório precedente), que além dos seis critérios expressamente previstos no art. 19A (incisos I a VI), o Decreto acresceu um sétimo (tempo comprovado de atividades agrárias – até dez pontos) e um oitavo (unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica – até dez pontos), amparados pelas disposições constantes do inciso VII do art. 19A da Lei 8.629/1993.

35. Entretanto, a meu ver, há claramente ilegal desproporcionalidade na atribuição da pontuação relativa ao critério ‘integrante de acampamento’, cuja pontuação máxima atribuída individualmente ao quesito supera em ao menos 50% a pontuação atribuída pelo decreto a quaisquer dos demais cinco outros critérios definidos expressamente na lei; e, também, em 50% a pontuação atribuída aos novos critérios referidos no parágrafo antecedente, criando distinção desproporcional, e de certa forma atribuindo maior grau de importância de um critério em relação a outro, sem que a lei expressamente o criasse.

36. Se por um lado há, na lei, previsão de que sejam estabelecidos critérios de classificação de candidatos que contemplem, inclusive, a família ou indivíduo integrante de acampamento

situado no município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos municípios limítrofes (inciso IV do art. 19-A da Lei 8.629/1993), de outro, há diversos outros critérios ou quesitos não menos importantes, enumerados no dispositivo legal, para fins de classificação de candidatos. A Lei não atribuiu distinção entre eles. A Lei sequer indicou esse critério específico, o do acampamento, como o primeiro dentre os citados nos incisos do art. 19-A, de forma a, ainda que por interpretação, atribuir-lhe maior peso na seleção de candidatos.

37. Observo, a propósito, que em relação ao critério legal ‘família chefiada por mulher’ (inciso III do art. 19A da Lei), que inclusive está elencado na Lei antes daquele relativo a integrante de acampamento, o novo decreto é ainda mais desproporcional, uma vez que atribui cinco pontos como limite máximo àquele (unidade chefiada por mulher, inciso III do art. 12 do Decreto), enquanto o indivíduo ou família integrante de acampamento, só por se situar nessa condição, recebe, no limite, quinze pontos, ou seja, pontuação em patamar de 300% acima daquela atribuída ao critério unidade familiar chefiada por mulher.

38. Logo, me parece acertada, num primeiro momento, a conclusão de que o referido dispositivo do recém editado decreto também extrapola os mandamentos da Lei 8.629/1993, uma vez que estabelece pontuação desproporcional aos demais requisitos apontados no art. 19-A da referida lei. E, também, que da forma como introduzido o critério referido, privilegiando excessivamente o acampamento nas proximidades da área do projeto de assentamento, pode, na prática, conferir exclusividade aos acampados, eventualmente até pertencentes aos movimentos sociais que vierem a assim organizar acampamentos mais próximos aos projetos de assentamento, com potencial de gerar conflitos graves, não só entre movimentos sociais rivais de determinadas regiões, mas também conflitos junto a proprietários de imóveis rurais adjacentes aos acampamentos, tamanho o incentivo que se confere à instalação desses acampamentos de sem terra como prioridade para candidatura a um lote da reforma agrária”.

21. O novel Decreto editado ao final de 2019, bem como as Instruções Normativas editadas pelo Incra no mesmo período, no tocante à pontuação de candidatos, constituíram alterações normativas indicadas no sítio da autarquia na Internet como sendo fruto dos questionamentos desta representação:

“Outra mudança atende uma recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) e altera o cálculo dos critérios de pontuação para classificação das famílias candidatas a beneficiárias do PNRA. ‘Anteriormente, uma família acampada poderia receber até 15 pontos no processo de seleção, esses pontos foram equilibrados entre os demais critérios divididos entre primeira seleção e substituição de lotes’, explica a coordenadora-geral substituta de Implantação da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra, Cinair Correia da Silva.” (in: <http://www.incra.gov.br/pt/incra-publica-novas-normas-para-reforma-agr%C3%A1ria-e-regulariza%C3%A7%C3%A3o.html> ,<consulta em 11/5/2020>).

22. Seguiram-se as seguintes novas redações do dispositivo de aplicação questionada por este Tribunal:

“Art. 12. Caberá ao Incra, respeitada a ordem de preferência estabelecida no art. 9º, classificar os candidatos a beneficiários do PNRA, segundo os seguintes critérios e respectiva pontuação:

~~I— unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho— até o limite de dez pontos;~~

~~II – unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes – até o limite de dez pontos;~~

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos;

~~IV – unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes – até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel;~~

~~V – unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção – até o limite de dez pontos;~~

~~VI – unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados – até dez pontos;~~

~~VII – tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar – até dez pontos; e~~

~~VIII – unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.~~

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes definidos pelo IBGE - cinco pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente na mesma área do projeto de assentamento para o qual se destina a seleção - dez pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - cinco pontos; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

VIII - renda mensal familiar, graduada nos termos declarados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal - até o limite de dez pontos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.166, de 2019\)](#)

§ 1º As unidades familiares que, em 22 de dezembro de 2016, por força de contrato de comodato ou em decorrência de situação equivalente, residam ou estejam ocupando o imóvel a ser destinado ao projeto de assentamento, respeitada a ordem de preferência do [art. 19 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993](#), terão prioridade na classificação de que trata este artigo.

§ 2º As pontuações previstas neste artigo são cumulativas e serão atribuídas conforme disciplinado pelo Incra.

§ 3º Considera-se a unidade familiar chefiada por mulher aquela em que, independentemente do estado civil, a mulher seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

§ 4º Na hipótese de empate, terá preferência a unidade familiar candidata chefiada pela pessoa mais velha.”

23. Assim, vez que não mais subsistem as imputações irregulares relativas a essas disposições, entendo igualmente prejudicada a representação neste ponto.

24. Resta averiguar a imputação remanescente, feita em relação ao art. 43 do Decreto 9.311/2018, a partir da prolação do Acórdão 686/2018 – Plenário, para a qual a SecexAmbiental entendeu ser improcedente.

25. O dispositivo do decreto reza que *“O Incra poderá outorgar título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados.”*.

26. De acordo com o Incra, esse dispositivo não guardaria relação com a outorga de títulos a candidatos da reforma agrária. Não guardaria, portanto, relação com a distribuição de terras a beneficiários do PNRA, disciplinada pelo art. 18 da Lei 8.629/1993, em que incluída a vedação do art. 18, § 14, e, em nível regulamentar, aquela constante do art. 24, § 3º, do Decreto 9.311/2018. Seria, ainda, situação que estaria contemplada no art. 24 do Estatuto da Terra.

27. Estaria vinculada a razões pragmáticas, no sentido de favorecer a implantação da infraestrutura de que necessitaria o projeto de assentamento, por iniciativa dos próprios assentados, sem que dependam da intervenção do Poder Público.

28. Ao assentir com essas colocações a SecexAmbiental entendeu ser improcedente a representação quanto a este ponto, enquanto estaria prejudicada no tocante aos demais.

29. Percebo de forma diferente. Conquanto esclarecido o ponto questionado, haja vista assistir razão lógica na argumentação do Incra, entendo que a representação aqui também deva ser considerada prejudicada, por perda de objeto.

30. Explico. É que o contexto envolvido na representação compreendeu a leitura de que o Decreto inicialmente questionado, de 2016, estava a permitir que entidades representativas de assentados fossem contempladas com titulação das áreas dos projetos de assentamento.

31. Essa possibilidade estava prevista nos já aludidos arts. 26 e 31 do Decreto 8738/2016, segundo os quais o CCU seria coletivo quando firmado com entidade representativa de assentados legalmente constituída, ao passo que o TD e a CDRU seriam coletivos quando outorgados à entidade representativa de assentados, legalmente constituída, compreendendo toda a área do projeto de assentamento, nos termos de ato normativo do Incra.

32. Embora não apontado na inicial, também havia previsão naquele decreto, no Art. 46, que *“O Incra poderá outorgar CDRU gratuita de áreas de sua propriedade, em projetos de assentamento, a associações ou outras entidades legalmente constituídas, para atividades ou obras reconhecidas como de interesse coletivo dos beneficiários do PNRA, observado o disposto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967”*

33. Assim, em que pese não repetidas as disposições dos arts. 26 e 31 do Decreto 8738/2016 no Decreto 9311/2018, restou a impressão de que o art. 43 do Decreto 9311/2018 veio a substituir aquelas disposições, aquele art. 46 do decreto anterior, ou a manter essa sistemática, embora de forma contraditória, dando sustentação à participação de entidades na titulação de lotes de assentamentos. Nesse sentido, rememoro o seguinte trecho do voto que proferi por ocasião do Acórdão 686/2018 – Plenário:

“18. Ao que me parece, entretanto, ainda há, conforme explicitado na instrução precedente, disposições semelhantes àquelas do Decreto 8.738/2016 no novel decreto recém editado, que no

mínimo permitem possíveis interpretações bastante próximas daquelas extraídas a partir da leitura do decreto revogado (conforme consta dos itens 17 a 20 do pronunciamento transcrito no relatório precedente).”

34. Ocorre que foi isto que o dispositivo veio a regulamentar, haja vista que com a edição da Lei 13.465/2017 e do próprio Decreto 9311/2018, restou impossibilitada a titulação de terras a entidades representativas de assentados, para fins de exploração coletiva.

35. Logo, entendo que a conjugação dos dispositivos legais com os do decreto tornaram prejudicadas as imputações realizadas, uma vez que a lei dispôs no art. 18, § 14, que para fins de interpretação, a outorga coletiva ao beneficiário do programa de reforma agrária não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica, de sorte que não compreende associações. Estas só passariam a atuar, portanto, na implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico, em benefício da comunidade de assentados. É de se dizer que com a edição da Lei 13.465/2017 o dispositivo tornou-se mais claro, de maneira que a inclusão de semelhante disposição inibidora da titulação de lotes a pessoas jurídicas no decreto reforça a impossibilidade de participação de entidades representantes como beneficiárias do PNRA.

36. Assim, a imputação a meu ver restou prejudicada, haja vista que o conjunto de modificações legislativas efetuadas conduziu a uma nova compreensão e uma nova dimensão do escopo do dispositivo questionado a partir da interpretação sistemática das disposições e da Lei. Antes havia inclinação para que houvesse permissão de uma ampla participação das entidades representativas, inclusive de sem terra, na seleção e na titulação. Agora não.

37. Em face de todas as alterações normativas efetuadas, em guinada radical da condução dos processos de seleção e titulação, no âmbito do PNRA, entendo prejudicada a matéria tratada nesta representação, vez que resolvida internamente no âmbito do próprio Poder Executivo Federal, muito embora não se possa negar o aspecto indutor das modificações que tiveram as intervenções deste Tribunal no processo fiscalizatório que compreendeu esta representação, seja em razão das oitivas e diligências realizadas, seja em razão dos acórdãos anteriormente proferidos, seja como consequência das reuniões de trabalho havidas entre representantes do Incra e deste Tribunal.

38. Sem embargo, recomendo o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, Srs. Ewerton Giovanni dos Santos e Leonardo Góes Silva, quanto ao não atendimento, no prazo fixado, à determinação e diligência deste Tribunal, porquanto apresentaram razões bastantes para tanto, notadamente, diante da complexidade envolvida na reunião das informações requeridas junto às superintendências regionais do Incra, e considerando que as modificações levadas a termo, nos decretos editados, cessaram as imputações passíveis de questionamento por este Tribunal.

Face o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de julho de 2020.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1770/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.553/2016-9.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Ewerton Giovanni dos Santos (038.302.996-13); Leonardo Góes Silva (501.055.825-49).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal:
 - 8.1. Maira Esteves Braga e outros, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da então Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul (Secex-MS) em virtude de possíveis irregularidades na aplicação dos art. 25, 26, 29, e 31 do Decreto 8.738/2016, relativos à concessão e titulação de lotes da reforma agrária pelo Incra, bem como demarcação de projetos de assentamentos com áreas coletivas, contrários ao art. 5º, incs. XVII, XX e XXII, e ao art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, aditada com dispositivos do Decreto 9311/2018 questionados nos termos do Acórdão 686/2018 – TCU – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. Leonardo Góes Silva e Ewerton Giovanni dos Santos para as audiências determinadas pelo Acórdão 1.973/2018 – Plenário;
 - 9.2. considerar a presente representação, conhecida pelo Acórdão 625/2018 – Plenário, prejudicada no mérito, por perda de objeto, face as alterações legais e normativas supervenientes aos apontamentos iniciais e apuratórios, inauguradas com a edição da Lei 13.465/2017, do Decreto 9.311/2018, que revogou o Decreto 9.738/2016, e do Decreto 10.166/2019, que modificou o Decreto 9.311/2018, trazendo repercussões a este processo com o afastamento das disposições normativas de aplicabilidade questionada no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária;
 - 9.3. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
 - 9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169 do Regimento Interno.
10. Ata nº 25/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/7/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1770-25/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral