



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA NO RIO DE JANEIRO/RJ
PROCURADORIA

AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, Nº 522, 18º ANDAR, CENTRO, RIO DE JANEIRO

PARECER n. 00014/2021/PFE/PFE-INCRA-RJ/PGF/AGU

NUP: 54000.007320/2021-52

**INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA E
OUTROS**

ASSUNTOS: POLÍTICA FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

EMENTA: NOVA DOAÇÃO DE ÁREA REMANESCENTE DO EXTINTO NÚCLEO COLONIAL SÃO BENTO DO INCRA AO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. DOAÇÃO ANTERIOR REVERTIDA POR NÃO CUMPRIR O ENCARGO. PARECERES ADMINISTRATIVO E TÉCNICO CONTRÁRIOS À DOAÇÃO. CASO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. LEI AUTORIZATIVA É A 13.001/2014. CASO DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. ENTENDIMENTO DA PFE-INCRA SEDE QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM CURSO: ANÁLISE QUANTO À TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA. PLANO DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL. PROVIDÊNCIAS AMBIENTAIS A CARGO DO DONATÁRIO. EXTINÇÃO DA COMISSÃO DA NORMA DE EXECUÇÃO 33 PELO DECRETO 9.759/2019. CONFRONTO COM ORDEM DE SERVIÇO DO SUPERINTENDENTE REGIONAL. REQUISITOS NORMATIVOS PENDENTES. PARECER JURÍDICO CONTRÁRIO À DOAÇÃO. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE NOVO PARECER JURÍDICO APÓS POSSÍVEL RETIFICAÇÃO DO PEDIDO.

1. Trata-se de parecer jurídico referente ao novo pedido de doação do imóvel do INCRA/RJ/SR(07) denominado "Campo do Bomba I", remanescente do extinto Núcleo Colonial São Bento, localizado em Duque de Caxias/RJ, feito pelo próprio MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS, registrado sob a Matrícula 21.509 do RGI do 1º Ofício Registral da Comarca de Duque de Caxias, com 280,98 hectares.
2. Tendo em vista se tratar de processo de doação que já foi analisado por duas vezes anteriores pelo subscritor, bem como por processos correlatos mais duas vezes pela PFE-INCRA Sede, deixo de apresentar relatório, mencionando os documentos acostados na medida em que forem fundamentais à análise jurídica empreendida, desta forma fugindo da elaboração de parecer jurídico grandiloquente que pouco ou nada diz.
3. Ressalte-se que a atividade consultiva em momento algum deve buscar adentrar o mérito administrativo, ou se imiscuir nas análises técnicas, mas apenas analisar formalmente se estão presentes os requisitos legais e normativos em geral.
4. É ainda de se ressaltar que como já repisado nos autos, o regime de doação de imóveis do INCRA regulamentado pela Norma de Execução 33/2006 e agora autorizado pela Lei 13.001/2014 é uma **exceção** à lei de licitações, autorizada pelo Art. 17, I, "b" da referida Lei 8.666/1993, e que portanto, sempre deve ser interpretado de forma restritiva:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas *f*, *h* e *i*; [\(Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009\)](#)

5. A Lei 13.001/2014, que revogou parcial (no entender do subscritor) ou totalmente (no entender da PFE-INCRA Sede, a que estamos jungidos) a Lei 5.954/1973, dispõe sobre o tema nos artigos 21 a 23, este último com pequeno erro material de numeração dos dispositivos citados, que deveriam ser os dois antecedentes, e que passamos a transcrever:

Art. 21. Fica o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA autorizado a proceder à alienação de bens imóveis de sua propriedade considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.

§ 1º A Secretaria do Patrimônio da União - SPU será consultada, previamente, sobre o interesse ou a conveniência da utilização por órgão ou entidade federal dos imóveis a serem alienados.

§ 2º A relação dos imóveis a serem alienados deverá constar obrigatoriamente dos anexos de informações da lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de nulidade da alienação.

§ 3º Na alienação a que se refere este artigo, será observado, no que couber, o disposto nos [arts. 23 e 24 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998](#), e os valores auferidos com a alienação deverão ser destinados ao assentamento de famílias no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Art. 22 . Fica o Incra autorizado a doar áreas de sua propriedade, remanescentes de projetos de assentamento, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração pública indireta, independentemente de licitação, para a utilização de seus serviços ou para as atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social, observado, no que couber, o disposto na [Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998](#), desde: [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

I - que tenham sido incorporadas à zona urbana; ou

II - que tenham sido destinadas à implantação de infraestrutura de interesse público ou social.

§ 1º Na hipótese do inciso II do **caput**, os assentados no projeto de assentamento serão previamente consultados sobre a doação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

§ 2º Em projetos de assentamento localizados na faixa de fronteira, a doação de áreas deverá ser precedida do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, na forma da [Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

Art. 23. Assim que finalizado o ato de alienação realizado nos termos do art. 18 ou do art. 19, o Incra promoverá a baixa do haver contábil patrimonial.

6. A autorização legislativa do presente caso, portanto, resta insculpida no Art. 22, haja vista que o imóvel não guarda mais vocação agrícola, podendo ser doado sim para o Município, desde que para **a utilização de seus serviços ou para as atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social**, ou nas palavras do emissor do PARECER n. 00037/2021/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU **para o interesse da coletividade**, proferido em razão da expedição de Recomendações do Ministério Público Federal, que eventualmente deram origem a Ação Civil Pública, que será mencionada em tópico específico.

7. O subscritor emitiu a NOTA n. 00025/2021/PFE/PFE-INCRA-RJ/PGF/AGU, em 10/02/2021, aprovada por despacho superior, em que entendia faltantes os seguintes requisitos, em conclusão:

1. Deve ser juntada aos autos prova da reversão da propriedade do Campo da Bomba 1 ao INCRA;
2. Deve ser consultado o Município de Duque de Caxias sobre o caráter vago das atividades propostas no Plano de Utilização, ressaltando-se a necessidade de que sejam decorrentes de serviço público, interesse público ou interesse social, bem como que informe se estarão todas vinculadas ao CEARJ ou não, cabendo ao Município ratificar ou retificar o Plano de Utilização;
3. Devem ser juntados aos autos todos os documentos necessários, já mencionados, na forma da NE 33/2003, em especial parecer do setor administrativo, parecer do setor técnico (no caso a SR(07)), que deve conter análise sobre o laudo de vistoria, avaliação, memorial descritivo e planta apresentados pelo Município, viabilidade do Plano de Utilização do imóvel, bem como se o Plano de Utilização do imóvel (retificado ou não) cumpre os requisitos de interesse social ou público das atividades a serem desenvolvidas no imóvel doado;

4. Deve ser juntada minuta de Termo de Doação e só nesse momento, cumpridos os requisitos anteriores, deve ser o processo remetido para parecer jurídico conclusivo.

8. Passaremos, pois, a analisar se o requerido na Nota foi efetivado, não necessariamente na ordem proposta, antes de nos aprofundarmos.

DA REVERSÃO DA PROPRIEDADE DO CAMPO DO BOMBA 1 AO INCRA

9. De fato, em SEI 8600777 foi juntada certidão do RGI comprovando o cancelamento da doação do imóvel.

DO PARECER ADMINISTRATIVO

10. Foi juntado parecer administrativo (SEI 9635953) **contrário** à doação do imóvel ao Município, tendo em vista tanto que ainda não está o imóvel cadastrado na SPIUNET, providência a ser executada pela SPU/RJ, bem como existirem pendências do Município de acordo com a certidão CAUC de SEI 6799441, o que impede a contratação do mesmo com a Administração Pública Federal, sendo requisito específico do item 8, Anexo I - 4 "a" da Norma de Execução nº 33 e geral da Lei de Licitação (tanto a 8.666/1993 quanto a 14.133/2021, que se encontram com vigência paralela no momento.

11. A certidão CAUC informa as seguintes inadimplências, geradoras de irregularidade fiscal do Município para com a Administração Pública Federal:

1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União (PGFN/RFB);

1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal (CADIN);

2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente

2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências (SIAFI/Subsistema Transferências);

4.4 - Regularidade Previdenciária (SPPS).

3.1 - Relatório de Gestão Fiscal - RGF

3.2.3 - Encaminhamento do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siope

5.2 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde

12. **Portanto, até que sejam resolvidas as referidas pendências, não poderá o Município contratar com o INCRA.**

DO LAUDO DE AVALIAÇÃO DO IMÓVEL CAMPO DO BOMBA 1

13. Embora tenha sido elaborado laudo de avaliação do imóvel pelo Município de Duque de Caxias, não se manifestou o INCRA sobre o mesmo no Parecer Técnico (SEI 9567027). A última manifestação nos autos em que o tema é tratado é uma consulta do Ilmo. Superintendente Regional do INCRA/RJ/SR(07) à Coordenação Geral de Regularização Fundiária - DFR (SEI 9445224) sobre a possibilidade de aceitação simples da avaliação feita pelo Município. No entanto, em despacho de SEI 9457205, a DFR distribuiu a consulta para a sua Divisão de Integração Institucional, e ainda não foi a referida consulta respondida, pelo menos nos presentes autos processuais.

14. **Desta feita, entende o subscritor que também não foi cumprida a referida exigência, necessária para a doação do imóvel.**

DO PARECER TÉCNICO E PLANO DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL

15. O Parecer Técnico (SEI 9567027) também foi **contrário** à doação, como está, por imprecisão do plano de utilização do imóvel apresentado pelo Município.

16. Não podendo o subscritor, mais uma vez, adentrar no mérito administrativo e na autonomia técnica dos pareceristas, entende ser este **mais um requisito contra a doação na forma em que se encontra.**

17. O Plano de Utilização se encontra em diversas partes e versões em SEI 8804772, 8804796, 9008037 e 9322769, sendo este aparentemente o último apresentado, seguido de ofício (SEI 9478858) da Prefeitura que o explica.

18. Deve-se ressaltar que não cabe a esta PFE dizer o que é ou não interesse público, sendo certo que a Lei 13.001/2014 diferencia interesse público e social da mera prestação de serviço público, sendo, pois, conforme dito inclusive no própria Parecer Técnico, possível alcançar o interesse público por via da iniciativa privada.

19. No entanto, é patente o entendimento da PFE-INCRA Sede, conforme exposto no PARECER n. 00037/2021/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, que se mantém a possibilidade de reversão de doação por não cumprimento de encargo, mencionada na Norma de Execução 33/2006 e também no Art. 555 do Código Civil, sendo compatível tal entendimento com o Princípio da Moralidade Administrativa, insculpido no Art. 37 da Constituição Federal.

20. Desta feita, o item 42 do Parecer supracitado recomenda à SR(07) que se institua prazo no Termo de Doação e o fim específico do interesse público a ser atingido para possibilitar ao INCRA a sua fiscalização para, caso não seja cumprido, proceda à reversão do imóvel com revogação da doação. Transcrevemos o trecho para maior clareza:

42. Recomendamos ao Superintendente Regional do Incra no Estado do Rio de Janeiro (autoridade competente) que faça constar no futuro instrumento de doação, acaso concretizada, o fim de interesse público ou social a ser dado ao imóvel, bem como seja estabelecido prazo no próprio termo de doação, para que a donatária comprove que a finalidade de interesse público antes prevista foi atingida, sob pena de reversão do bem ao patrimônio do Incra.

21. Portanto, para que possa o INCRA comprovar o cumprimento do interesse público, **o Plano de Utilização do Imóvel, e a minuta do Termo de Doação (que não foi juntada), devem conter uma forma mais precisa de descrição.**

22. Ressalte-se que a nova Lei autorizativa municipal de recebimento do imóvel não responde a algumas questões, que devem ser resolvidas:

- **O CEARJ ainda será instalado ?**
- **Os serviços correlatos, chamados assim conforme ofício do Exmo. Prefeito, e aparentemente prestados primariamente pela iniciativa privada, serão de implantação livre, subordinados ao CEARJ, aprovados pela Prefeitura ?**
- **O hospital mencionado será instalado ? Constará como encargo do Termo de Doação ?**

23. Essas questões devem ser resolvidas, inclusive para a emissão de novo Parecer Técnico, que resguarde o INCRA.

DA COMISSÃO DA NORMA DE EXECUÇÃO 33 E O DECRETO 9.759/2019

24. Tópico especial deve ser reservado à questão da Comissão mencionada na NE 33/2006, sua possibilidade de recriação, bem como se o foi corretamente.

25. Ressalte-se que embora a Ordem de Serviço nº 2043/2020/SR(07)RJ-G/SR(07)RJ/INCRA (SEI original 7710399) nomeie seis servidores para exercer as funções da Comissão, o Parecer Técnico foi assinado apenas por dois, sem a devida explicação do motivo.

26. O tema é ligeiramente espinhoso, tendo-se em vista o disposto no Decreto 9.759/2019 que extinguiu concretamente diversos órgãos colegiados permanentes e provisórios da Administração Direta, Autárquica e Fundacional Federal, tendo sido estudado no âmbito do INCRA pelo PARECER n. 00060/2019/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, que segue em anexo e conclui pela extinção de quase todos os órgãos colegiados do INCRA, com exceção do Conselho Diretor, Comitês de Decisão Regional, comissões de sindicância, processo administrativo disciplinar, licitações, entre outras previstas no Parágrafo único do Art. 2º do Decreto mencionado, que transcrevemos:

Parágrafo único. Não se incluem no conceito de colegiado de que trata o caput :

I - as diretorias colegiadas de autarquias e fundações;

II - as comissões de sindicância e de processo disciplinar;

III - as comissões de licitação;

IV - as comissões de que trata o art. 10 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

V - a Comissão de Ética Pública vinculada ao Presidente da República e às comissões de ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; e

VI - as comissões de avaliação ou de acompanhamento criadas para analisar contratos de gestão com: a) organizações sociais ou agências executivas qualificadas pelo Poder Executivo federal; b)

serviços sociais autônomos; e c) comissões de que trata o art. 3º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.

27. A Comissão prevista na Norma de Execução 33 claramente **não se encontra nas exceções previstas, devendo ter sido recriada.**

28. No entanto, a Ordem de Serviço que recriou a comissão não observou os requisitos para a recriação, em especial as do Art. 6º do Decreto 9.759/2019 e as do Art. 36 do Decreto 9.191/2017, que seguem transcritas:

Art. 6º As propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão: [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#)

I - observar o disposto nos [art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#), ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;

II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;

III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;

IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;

V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e

VI - não prever a criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, exceto se:

[\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#)

a) limitado o número máximo de seus membros;

b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; e

[\(Redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#)

c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.

§ 1º A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas de que trata o **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#)

§ 2º Aplica-se aos subcolegiados o disposto neste artigo e nos [art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019\)](#)

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.420, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado.

§ 2º É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República.

§ 3º A participação na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade ou pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

§ 4º A participação dos membros dos colegiados referidos neste artigo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

29. **Considerando que o Art. 3º da NE 33/2006 dá as Comissões apenas as atribuições de instrução, vistoria de imóveis e de relacionar os mesmos, o Parecer Técnico emitido está regular, haja vista que a NE 33 não diz que o Parecer Técnico deve ser emitido pela Comissão, mas mesmo assim se recomenda a análise quanto à necessidade de recriação da Comissão (não inafastável pelo Art. 6º do Decreto 9.759/2019 não falar em obrigatoriedade), e, caso assim seja necessário, que a mesma seja feita da forma comandada pelos Decretos supracitados.**

DA MINUTA DO TERMO DE DOAÇÃO

30. **Também não foi juntada Minuta de Termo de Doação, que deverá conter, conforme consta do PARECER n. 00037/2021/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, previsão clara do encargo da doação, com prazo para o mesmo ser executado, de forma a possibilitar a fiscalização do INCRA, bem como cláusula referente às preocupações ambientais do Ministério Público Federal (vide Ação Civil Pública 5009197-33.2021.4.02.5118/RJ, cuja tutela antecipada em anexo não impede o processo de doação), que devem ficar a cargo do donatário, assim sugerida:**

"Cláusula... A presente doação não exime o donatário de obter todos os licenciamentos, autorizações e alvarás necessários à implantação e à execução do projeto, bem como de observar rigorosamente a legislação e os respectivos regulamentos das autoridades competentes e dos órgãos ambientais."

31. **Portanto, o subscritor opina pela não assinatura da doação no presente momento, antes que os pontos levantados sejam resolvidos, momento em que, se ocorrer a modificação dos pontos, em especial os dos parágrafos 10,11, 12, 14, 21, 22, 29 e 30, haverá a necessidade de novo parecer jurídico.**

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 1º de agosto de 2021.

DIOGO ALVAREZ TRISTÃO
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 54000007320202152 e da chave de acesso e23cb276

Documento assinado eletronicamente por DIOGO ALVAREZ TRISTÃO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 701314032 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIOGO ALVAREZ TRISTÃO. Data e Hora: 17-08-2021 11:53. Número de Série: 17470688. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

