TC 000.517/2016-0

Tipo: representação (pedido de reexame).

Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Representação legal: Procuradoria Geral Federal.

Sumário: Representação formulada por unidade técnica deste Tribunal. Procedência parcial. Pedido de reexame. Argumentos adicionais insuficientes para desconstituir a decisão recorrida. Reiteração de proposta anterior desta unidade técnica.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de alegações adicionais (peças 445-447) aduzidas ao pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (peça 301), contra o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário (peça 231).

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental, em face de indícios de irregularidades observados na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

3. Após a instrução do referido pedido de reexame por esta unidade (peças 435-437), a autarquia apresentou alegações adicionais (peça 445), acompanhadas de documentos (peças 446-447), cuja apreciação foi determinada pelo relator, Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 448).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. A presente instrução tem por objeto examinar:

a) a legislação federal sobre a cobrança de créditos e a remissão de débitos na administração federal direta e indireta;
b) o baixo valor relativo dos créditos de instalação com indícios de irregularidade;
c) a elevada demanda de recursos humanos e materiais para o saneamento de processos de remissão de crédito de instalação com indícios de irregularidades;
d) a impossibilidade de obstar a remissão de crédito de instalação com base em irregularidades posteriores à sua concessão.

5. A legislação federal sobre a cobrança de créditos e a remissão de débitos na Administração Federal Direta e Indireta.

5.1. Alegações: (peça 445, p. 2-5):

5.2. A Lei 13.001/2014 foi editada após conversão da Medida Provisória 636, de 26/12/2013. Nos termos da sua exposição de motivos, a remissão dos créditos decorria da *"(...) necessidade de se enfrentar o passivo dos programas de crédito instalação para além dos valores destinados para construção e reforma de moradias rurais*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

5.3. Até a edição da MP 636, os créditos de instalação concedidos aos beneficiários da reforma agrária foram regulamentados e disciplinados pelo próprio lncra, por meio da edição de normas internas específicas.

5.4. O crédito de instalação, em suas diversas modalidades – voltadas ao atendimento das necessidades primárias de subsistência de seus beneficiários –, somente era disponibilizado pelo Incra após processo de seleção das famílias e entrega/autorização para uso/exploração do lote rural. O uso do recurso sempre foi e continua sendo totalmente vinculado à finalidade determinada pelo Incra.

5.5. Ao conceder o crédito, o Incra verificava a regularidade da situação da família assentada perante o PNRA, garantindo sua destinação apenas a pessoas despossuídas de recursos financeiros e em estágio inicial de inclusão social.

5.6. Durante o período de implantação do projeto de assentamento, o beneficiário da reforma agrária não tem meios de participar integralmente do processo produtivo. Assim, os créditos concedidos nessa etapa não são voltados ao incremento da produção, mas sim a garantir condições básicas de sobrevivência às famílias recém-assentadas.

5.7. Vê-se, pois, que o crédito de instalação se aproxima muito mais das ações governamentais de erradicação da pobreza do que da concessão de "*empréstimos*" propriamente dita.

5.8. A legislação brasileira era omissa sobre a forma de concessão e de pagamento dos valores concedidos. Hoje, tem como referência a Lei 13.001/2014, regulamentada pelo Decreto 9.424/2018, que permite inclusive a concessão de crédito por instituição financeira contratada pelo Incra.

5.9. Análise:

5.10. Além da afirmação sem suporte concreto de que o Incra verificava a regularidade da família assentada perante o PNRA, no momento da concessão do crédito de instalação, a entidade, neste tópico, limita-se a traçar um histórico e formular algumas observações genéricas sobre essa modalidade creditícia, sem qualquer repercussão sobre o exame de mérito do presente recurso.

5.11. Alegações: (peça 445, p. 5-8):

5.12. Desde a edição da MP 636/2013, optou-se por estipular a remissão dos créditos concedidos, desde que atendidos apenas critérios objetivos, quais sejam: i) concessão entre 10/10/1985 e 27/12/2013; e ii) limite de até R$ 10.000,00.

5.13. Esse "*limite*", depois fixado na Lei 13.001/2014, levou em conta a previsão de custos/recursos/disponibilidades operacionais do lncra *versus* a potencialidade de êxito nas ações cobrança e retorno de valores ao erário.

5.14. Também se inspirou em dispositivos que regulamentam a remissão de débitos da Fazenda Nacional, como o art. 14 da Lei 11.941/2009, e que dispõem sobre limites para que a PGFN se abstenha de dar andamento a execuções fiscais, tais como o art. 65 da Lei 7.799/1989, o art. 18 da Lei 10.522/2002, o art. 68 da Lei 9.430/1996 e o art. 54 da Lei 8.212/1991. Na mesma linha, o art. 2º da Portaria MF 75/2012, alterada pela Portaria MF 130/2012.

5.15. Ou seja, no âmbito da PGFN, existe legislação específica para remissão de créditos a partir do valor atualizado de cobrança inferior a R$ 20.000,00.

5.16. Para a Administração Indireta, também foi fixado valor objetivo para a dispensa de cobrança, a partir das Leis 9.469/1997, 10.480/2002 e de diversas outras normas que disciplinam a atuação da Advocacia-Geral da União. Nessa esteira, por meio da Portaria 377/2011, a AGU estabeleceu, inicialmente, o limite de R$ 5.000,00 para a não inscrição em dívida ativa ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

ajuizamento de ação para a cobrança de crédito das autarquias e fundações públicas federais, recentemente elevado para R$ 10.000,00, por meio da Portaria 349/2018.

5.17. Embora se reconheça que existem outras formas, administrativas ou extrajudiciais, de cobrança dos créditos concedidos pelo Incra, o que se deseja ressaltar é que existe na legislação federal indicação de que não é producente mover a máquina administrativa e judiciária para efetivar a cobrança de créditos de baixo valor, com recorte no mesmo patamar daquele previsto na Lei 13.001/2014.

5.18. Essa vedação da cobrança judicial, embora não impeça, enfraquece a cobrança administrativa, vez que limita os meios de coerção para se obter o pagamento. Isso, sem falar na provável prescrição da maioria dos créditos concedidos.

5.19. No caso específico do crédito instalação, objeto deste reexame, também sobreveio legislação específica, concedendo sua remissão quando verificados apenas os critérios objetivos fixados no art. 3° da Lei 13.001/2014, que são: o período de concessão, entre 10/10/1985 e 27/12/2013, e o valor limite, de até R$ 10.000,00, originalmente concedidos, em uma ou mais operações por devedor.

5.20. Análise:

5.21. Não se discute a legitimidade da fixação pela Administração de valores mínimos para a cobrança judicial de débitos perante o erário, tendo em consideração o custo-benefício dessa cobrança. Além dos diversos exemplos citados pelo recorrente, ressalte-se que o próprio TCU observa limite mínimo para a instauração de tomada de contas especial, por motivo de "*racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento*" (Lei 8.443/1992, art. 93, e IN TCU 71/2012, arts. 6º, inc. I e §§ 1º-3º, e 19).

5.22. Apesar disso, mantém-se o entendimento expresso na instrução anterior desta unidade técnica (peças 435-437), no sentido de que, apesar da alteração operada no art. 3º da Lei 13.001/2014, a remissão de créditos de instalação continua a aplicar-se unicamente a assentados da reforma agrária, tendo em vista que tais créditos foram concedidos com fundamento na Lei 8.629/1993, art. 17, inc. V, que trata especificamente do assentamento de trabalhadores rurais por meio de projetos inseridos em programas de reforma agrária.

5.23. Além disso, nos termos dos art. 20 a 22 dessa mesma lei, é vedada a concessão do benefício a servidores públicos, proprietários rurais, empresários e pessoas com renda familiar não agrária superior a determinados valores. E, ainda, quanto à superveniência de qualquer dessas vedações (peça 435, p. 13, com destaques acrescidos):

> 11.12. Ainda assim, nos termos do § 4º desse mesmo artigo [20], havendo compatibilidade entre o exercício superveniente de qualquer dessas atividades e a exploração da parcela do assentamento, não se dará a perda da condição de beneficiário. Ressalte-se que, **de acordo com os arts. 21 e 22, a aquisição definitiva da propriedade pelo beneficiário só ocorre após 10 anos de exploração direta e pessoal da parcela**.
>
> 11.13. Verifica-se, assim, que se trata de contrato sob condição resolutiva, de modo que, **verificando-se o exercício de qualquer das atividades acima e não se demonstrando sua compatibilidade com a exploração da terra concedida, durante o prazo exigido, sua concessão é nula, o que autoriza a negativa da remissão ou do ato de perdão já concedido, bem como o ressarcimento dos valores**.

5.24. Tudo isso, em respeito aos objetivos cardeais do programa de reforma agrária, que deve ser dirigido (*ibidem*, *idem*):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

> (...) àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando a ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela "*mantém níveis satisfatórios de produtividade*".

5.25. Destaque-se que o recorrente nada opõe a essa conclusão. Portanto, apesar da razoabilidade, em princípio, da fixação de limite mínimo de valor para a cobrança judicial de créditos de instalação concedidos pelo Incra, a legislação não admite essa possibilidade no caso das incompatibilidades subjetivas acima mencionadas, ainda que supervenientes.

5.26. Além do que, como bem pontua o próprio recorrente, não são de forma alguma dispensáveis outras formas, administrativas ou extrajudiciais, de cobrança dos referidos créditos, nessas hipóteses.

6. O baixo valor relativo dos créditos de instalação com indícios de irregularidade.

6.1. Alegações: (peça 445, p. 8-10):

6.2. Estudo realizado pelo Incra demonstra que os valores máximos que potencialmente poderiam ser recebidos pelos assentados para cada uma das modalidades de crédito instalação, de 1988 a 2013, atualizados e com aplicação do desconto legalmente permitido, alcançam hoje valores insignificantes ou relativamente baixos (doc. 1, peça 446).

6.3. Por exemplo: "*alimentação*", IN 26/1998, 1998-1999, R$ 400,00; "*apoio inicial*", IN 54/2009, 2009-2010, R$ 671,48; "*apoio mulher*", IN 74/2012, 2016(*sic*)-2013, R$ 619,00.

6.4. Não se pretende, com essa demonstração numérica, defender a não cobrança dos créditos. Mas tão somente afastar qualquer perspectiva de que os valores concedidos, por operação ou mesmo por família, sejam elevados.

6.5. Análise:

6.6. Ainda que se considerem exatas as informações apresentadas, não constituem motivo para dispensa da cobrança, como ressalta o próprio recorrente, e não elidem a irregularidade da remissão de créditos que não atendem aos requisitos legais.

6.7. Alegações: (peça 445, p. 10-11):

6.8. Análises promovidas pelo Incra em observância à deliberação do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário (doc. 2, peça 447) indicam que o valor dos créditos potencialmente remissíveis concedidos a beneficiários incursos em algum indício de irregularidade ainda não confirmado nem afastado não representa grande percentual do total dos créditos concedidos ou passíveis de remissão.

6.9. Entre 1985 e 2013, foi concedido ao conjunto de beneficiários da reforma agrária (cerca de 950 mil famílias assentadas) o volume aproximado de 5,25 bilhões de reais, em todas as modalidades de crédito instalação. Desses 5,25 bilhões, apenas aproximadamente 1,25 bilhão é crédito passível de remissão. Esses valores foram concedidos em um total aproximado de 1.507.224 operações ou contratos, de modo que algumas famílias realizaram mais de uma operação.

6.10. Do universo de beneficiários, apenas 74.994 figuram na lista de famílias com algum indício de irregularidade ainda não afastado ou confirmado e que recebeu alguma modalidade de crédito instalação passível de remissão. Estima-se que essas famílias bloqueadas receberam aproximadamente R$ 267,8 milhões, num total de 155.340 operações ou contratos, sendo que, em média, cada uma recebeu R$ 3.570,37.

6.11. Ademais, esses dados devem estar superestimados, pois foram extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra, o qual reconhecidamente não possui precisão desejável para esse tipo de informações, havendo significativo número de operações registradas que não foram finalizadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

6.12. Análise:

6.13. Ressalte-se que a própria Nota Técnica Incra/DD/DDI, de 29/3/2019, de onde foram extraídas essas informações, reconhece que se trata de "*inferências*" e que "*precisar o montante efetivamente recebido pelos beneficiários somente será possível realizando o saneamento de todos os processos*", que é justamente o que foi demandado da autarquia pelo acórdão recorrido (peça 447, p. 3 e 5).

6.14. De qualquer forma, tal como observado no item anterior, essas circunstâncias, ainda que relevantes, não elidem a irregularidade da remissão do crédito de instalação em hipóteses vedadas por lei.

7. A elevada demanda de recursos humanos e materiais para o saneamento de processos de remissão de crédito de instalação com indícios de irregularidades.

7.1. Alegações: (peça 445, p. 11-12):

7.2. A partir de experiência anterior em oficinas de capacitação, verificou-se que um técnico, em dedicação exclusiva, necessitaria de um dia de trabalho para levantamento dos créditos concedidos a uma família. Assim, estima-se a necessidade de uma equipe de 3 servidores para cada superintendência regional, trabalhando por 28 meses, para o saneamento dos processos referentes às 74.994 famílias bloqueadas (74,99 famílias/90 servidores/30 dias).

7.3. Foi considerando esse custo, a baixa perspectiva de efetividade da cobrança, em razão do perfil da dívida, e as outras inúmeras ações institucionais do Incra, a serem executadas com os mesmos recursos humanos e materiais, que se editou a Lei 13.001/2014, mediante a conversão da MP 636/2013.

7.4. Análise:

7.5. Reiteram-se, *mutatis mutandis*, as mesmas observações formuladas nos itens 5 e 6.

8. A impossibilidade de obstar a remissão de crédito de instalação com base em irregularidades posteriores à sua concessão.

8.1. Alegações: (peça 445, p. 12):

8.2. Quando da concessão, o Incra verificava a conformidade da situação da família assentada aos requisitos e critérios de cada modalidade de crédito. Portanto, quando da concessão do crédito, as famílias beneficiadas estavam em condição de regularidade perante o PNRA.

8.3. Eventual irregularidade posterior, em que a família tenha passado a incidir, não pode retroagir seus efeitos de forma a, anos depois, tornar irregular a concessão e obstar a remissão autorizada pela Lei. Não é possível atribuir efeitos pretéritos a indício posterior, de modo a macular ato jurídico perfeito.

8.4. Análise:

8.5. Nos termos da Lei 8.629/1993:

> Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: (Redação dada pela Lei 13.465/2017).
>
> I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; (Incluído pela Lei 13.465/2017).
>
> (...)
>
> III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; (Incluído pela Lei 13.465/2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

> IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; (Incluído pela Lei 13.465/2017).
>
> (...)
>
> VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (Incluído pela Lei 13.465/2017).
>
> (...)
>
> § 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do *caput* deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.
>
> Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei 13.001/2014).
>
> Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei 13.001/2014).

8.6. Como se verifica nos dispositivos legais acima, a condição de beneficiário da reforma agrária é precária e pode, sim, ser revertida durante o interregno de 10 anos requeridos para aquisição do domínio do imóvel rural inserido no programa, por expressa previsão legal. Ora, se a falha no cumprimento da obrigação de exploração direta e pessoal importa na perda do imóvel, com tanto mais razão deve importar na perda do crédito concedido que tinha em vista justamente essa exploração, consequência, aliás, muito menos grave.

8.7. Isso está em perfeita consonância com os objetivos do programa, como ressaltado na instrução anterior, mediante remissão ao bem lançado parecer do MP/TCU (peça 233, p. 31):

> A política pública da reforma agrária não se confunde, evidentemente, com a simples distribuição de parcelas de terra, pois vocacionada para '*atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade*', conforme expressos dizeres do art. 1º da Lei n. 4.504/1964.
>
> Ela deve ser dirigida àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando a ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela '*mantém níveis satisfatórios de produtividade*'.
>
> Todas as diversas regras estabelecidas pelo legislador relativas a essa política pública são esculpidas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Incra atuar diligentemente para o atingimento desses fins.
>
> Na gama de vetores normativos, tem decisivo peso a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189).

8.8. Não se trata, portanto, de retroação, mas, simplesmente, do cumprimento dos requisitos pessoais, materiais e temporais estabelecidos em lei para a aquisição e usufruto do benefício, que não foram modificados pela alteração isolada do art. 3º da Lei 13.001/2014.

CONCLUSÃO

9. Ao final, o recorrente reitera o pedido de reexame das determinações contidas nos itens 9.6.1, 9.6.1.1 e 9.6.1.2 e o estende a todo o item 9.7, a fim de que sejam remitidos os créditos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.

instalação que atendam os critérios previstos no art. 3º da Lei 13.001/2014, independentemente da condição subjetiva de seus beneficiários.

10. Porém, das análises anteriores, conclui-se que se limita a elencar razões práticas que militariam nesse sentido, sem lograr desconstituir os óbices legais erigidos nos arts. 20 a 22 da Lei 8.629/1993.

11. Com base nessas conclusões, reitera-se a proposta anterior desta unidade técnica (peças 435-437), no sentido de que seja conhecido o recurso interposto, para que, no mérito, lhe seja denegado provimento.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 20/5/2019.

(assinado eletronicamente)
Cláudio Neves Almeida
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3841-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61559374.