

Proc. TC-000.517/2016-0
Representação

PARECER

Versam os autos sobre o pedido de pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (peça 301) contra o Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário.

A irresignação da autarquia se circunscreveu aos seguintes subitens da referida deliberação:

9.6. determinar ao Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250 e 251, do Regimento Interno/TCU, que, relativamente às medidas outrora objeto de medida cautelar determinada por este Tribunal nos itens 9.2.3 a 9.2.6. do Acórdão 775/2016 – Plenário, considerando os indícios de irregularidades apontados nestes autos, as disposições da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964, e do Decreto 59.428/66 e as diretrizes apresentadas neste acórdão:

9.6.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer

, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

9.6.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de lista de indícios de digitalizáveis de peça 25);

9.6.1.2. em caso, todavia, de confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados;

9.7. informar ao Incra, para fins do cumprimento das medidas objeto das determinações deste acórdão, que:

9.7.1. no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

Dentre as diversas alegações recursais do Incra, duas se apresentam como centrais:

a) houve alteração do teor do art. 3º da Lei 13.001/2014, que serviu de fundamento para a prolação das determinações ora recorridas;

b) o limite de R\$ 10 mil reais previsto na lei como teto para a remissão foi fixado considerando os custos para o Incra versus a potencialidade de êxito nas ações de cobrança.

As manifestações uniformes no âmbito da Serur foram pelo conhecimento do pedido de

reexame para no mérito negar-lhe provimento.

Embora compartilhemos de parte substantiva do exame empreendido pela Serur ao refutar apropriadamente alguns dos argumentos do recorrente, temos, com respeitosa vênias, compreensão de mérito diversa da defendida pela unidade técnica pelas razões aduzidas.

De início, para fins de contextualização, convém resgatar trecho de nossa manifestação em fase processual anterior, no que interessa a este pedido de reexame, isto é, no que toca à remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, os chamados créditos de instalação.

Eis as nossas considerações:

Relativamente à remissão de créditos, retomamos considerações anteriormente apresentadas.

A secretaria formula proposta de determinação ao Incra, com teor bastante assemelhado à proposta anterior, que está vazada nos seguintes termos:

suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão.

O texto sugerido abriga alguns comandos: a) a apuração dos indícios; b) a anulação dos atos de remissão “nos casos em que for comprovada a irregularidade”; e c) o ressarcimento dos créditos recebidos de maneira irregular.

Entendemos indispensável bem delimitar que tipo de irregularidade implicaria a anulação do ato de remissão. Isso porque o processo envolve ampla gama de situações classificadas como indícios de irregularidades nesses autos; o diferente enquadramento dessas situações no plano temporal (ocorrências antes e após a distribuição do lote); e a multiplicidade de normas incidentes.

Foi a Lei 13.001/2014 que concedeu remissão aos créditos que especificou. E o fez nos contornos de seu art. 3º, assim redigido:

“Art. 3º Ficam remetidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário”.

O legislador definiu a quem seria concedida a remissão e em que circunstâncias: (a) aos assentados da reforma agrária que receberam crédito de instalação, (b) no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, (c) cujos valores originais atingissem até dez mil reais. Nenhuma outra condição foi erigida pela lei.

E é sob essas balizas que deve ser verificada a hipótese de anulação ou não concessão da remissão. Assim, ilegal é a remissão de um crédito de instalação que foi concedido em período diferente do estipulado pela lei; em valor superior ao que a lei estabeleceu; ou a quem não ostentava, legalmente, a condição de assentado à época do recebimento dos créditos.

A última hipótese é a que nos interessa em particular, tendo em vista o levantamento dos dados das bases. Se o crédito foi concedido a quem a norma proibia ser beneficiado com distribuição de terras, o ato é nulo, autorizando, dessa forma, a negativa da remissão ou a anulação do ato de perdão já concedido, bem assim o ressarcimento dos valores.

A maior probabilidade de encontrar casos que se amoldam ao quadro acima descrito está na coluna “ocorrências antes da homologação” da tabela elaborada pela unidade técnica, bem como nas situações em que houve venda da terra antes do recebimento dos créditos.

Assim, nos limites desse raciocínio, apresentamos proposição de mérito para que a autarquia

agrária apure se à época da concessão do crédito instalação o beneficiário não se enquadrava na regular situação de assentado, considerando as vedações normativas.

Nossa posição, com fundamento nos claros termos do art. 3º da Lei 13.001/2014 que instituiu a remissão, foi pela impossibilidade de se conceder o referido perdão a quem não ostentava a condição de “assentado da reforma agrária”, que era uma das três condições que foram expressamente estabelecidas pela própria norma.

Conforme expusemos, se o crédito foi concedido a quem a norma **proibia** ser beneficiado com distribuição de terras, o ato seria nulo, autorizando, dessa forma, a negativa da remissão ou a anulação do ato de perdão já concedido, bem assim o ressarcimento dos valores.

Ocorre que a lei mudou. E mudou precisamente no texto do artigo que delimitava as condições para ser contemplado pela remissão, dando nova redação ao referido dispositivo legal.

Assim, pelo advento da Lei 13.465/2017, foi excluída a expressão “a assentados da reforma agrária” (a quem se dirigia especificamente a remissão na redação anterior) e substituído o termo “beneficiário” pelo termo “devedor”. Para melhor visualização, cabe colocar os dois textos em sequência visual:

Redação original (Lei 13.001/2014):

Art. 3º Ficam remitidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário.

Nova redação dada pela Lei 13.465/2017:

Art. 3º Ficam remitidos os créditos de instalação concedidos com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por devedor.

Sempre tendo em mente que as palavras têm significado e que as alterações legislativas veiculam propósitos, temos dificuldade em acolher o entendimento da instrução, que, na prática, implica dizer que a alteração foi vazia de conteúdo.

O termo “beneficiário”, constante da redação anterior, estava intrinsecamente conectado com a expressão “assentados da reforma agrária”, de sorte a explicitar que a remissão dos créditos de instalação era exclusivamente para os **assentados da reforma agrária**, no limite estabelecido pela norma, por **beneficiário** (da reforma agrária).

O termo “devedor” (que veio substituir o vocábulo “beneficiário”) tem acepção mais ampla e desvinculada da condição de “assentados da reforma agrária”, expressão propositadamente retirada. Assim, parece-nos nítido que a lei objetivou desfazer os laços que vinculavam a remissão dos créditos de instalação exclusivamente aos legitimamente assentados da reforma agrária.

Bem oportuno recordar as lições de Carlos Maximiliano no processo hermenêutico, fazendo-nos lembrar da finalidade da norma e de seu efeito prático:

Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida.’ (in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 15. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 151/152).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

A “lei não contém palavras inúteis”. Tal brocardo, por lógica de raciocínio, nos leva a afastar interpretações que concluam por conferir inutilidade a alterações legislativas.

A exegese desenvolvida pela Serur para conferir ao novo texto a mesma interpretação de outrora se prende a uma referência legislativa que ficou na norma, a qual aponta para um texto legal de conteúdo aberto e amplo, prevendo que a “consolidação dos projetos de assentamento” dar-se-á com a “concessão de créditos de instalação” (inciso V do caput do art. 17 da Lei 8.629/1993).

Diante das já comentadas modificações realizadas pelo legislador, não vemos na genérica referência que ficou na norma densidade suficiente para dar ao novo texto a mesma interpretação anterior.

Assim, sem adentrar o mérito da escolha legislativa, por impróprio, consideramos assistir razão ao Incra.

Diante dessas razões, manifestamo-nos pelo conhecimento do Pedido de Reexame para dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os subitens 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1.

Ministério Público, em 14 de fevereiro de 2020.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador