

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em face dos itens 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, que determinou àquela entidade o seguinte:

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 aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não 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 irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não 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;

2. O recorrente pleiteia o reexame do teor das determinações recorridas, a fim de possibilitar a remissão dos créditos concedidos até o limite máximo de R\$ 10.000,00, por devedor, independentemente de sua condição subjetiva junto ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e desde que os valores tenham sido concedidos entre o período de 10/10/1985 a 27/12/2013 (peça 301).

3. No caso em análise, é pertinente mencionar que a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade (peça 25) foi inicialmente obstaculizada por cautelar concedida pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, nos seguintes termos, *verbis*:

9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, caput, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

[...]

9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

4. Por ocasião daquele acórdão, para fins de cumprimento da cautelar adotada, restaram consignadas as seguintes permissões ao Incra, com atenção aos destaques no texto a seguir:

“9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção in loco porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, **do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal**, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, **com desvio dos critérios legais apontados** nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;” (destaquei)

5. As irregularidades em questão se referiam, naquele momento, à existência de 479.695 casos de concessões irregulares de lotes a beneficiários do PNRA que não se enquadravam nos normativos pertinentes, tanto no que se refere à concessão em si ou às condições impostas nos normativos pertinentes para o enquadramento como beneficiários do programa. Tal quantitativo abrangeu tanto a relação de beneficiários selecionados (antes da homologação) quanto a situação ocupacional de lotes dos já assentados (situação verificada após a homologação), conforme instrução constante dos autos à peça 14.

6. Na ocasião, restaram presentes os requisitos previstos no art. 276 do Regimento Interno para a adoção da referida medida.

7. De fato, conforme à época narrado pela então SecexAmbiental, todo esse conjunto de beneficiários, com indícios de irregularidades apontados, tinham potencial acesso, também, a benefícios creditícios e relativos a outros programas governamentais, com risco de geração de novos prejuízos aos cofres públicos que os mantém. Daí a razão para a proposição de suspensão dos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão, bem como do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, medida que o relator *a quo* considerou adequada.

8. No voto condutor do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, o relator do feito, Ministro-Substituto **Augusto Sherman Cavalcanti**, justificou a manutenção da suspensão das referidas remissões, conforme excerto do voto a seguir transcrito:

78. Já no que tange à remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, entendo que é diminuto o risco social, caso mantida suspensa referidas remissões, razão pela qual entendo deva ser mantida até que haja integral apuração, pela autarquia.

79. Nesse caso, se das apurações que o Incra fará (e em decorrência do que já fez) houver a 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.

80. De outro lado, constatada, pelo Instituto, a 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 aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não 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 indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

9. Como não havia nos autos evidências de que teriam sido apuradas todas as irregularidades em questão, o acórdão recorrido, ao revogar a cautelar originalmente concedida pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, tornou definitivas as medidas outrora perseguidas com o procedimento cautelar e, dentre outras providências, determinou ao Incra que mantivesse suspensa a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade até que aquela entidade apurasse os fatos levantados neste processo, conforme item 9.6 daquele julgado.

10. Registro que este TCU foi comunicado, por meio do Ofício STF 27886/2017, que o Supremo Tribunal Federal, por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, extinguiu, sem resolução de mérito, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Procurador-Geral da República em face do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, no qual haviam sido determinadas várias medidas de natureza cautelar em relação ao PNRA, haja vista a revogação do ato atacado por meio do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário (peça 339).

11. Nenhum questionamento foi suscitado no Supremo Tribunal Federal acerca das determinações expedidas pelo Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, ora recorrido, nem a entidade recorrente apontou em sua peça recursal restrição, em decorrência das determinações ali contidas, do andamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.

12. Ao receber o presente recurso, considerei prudente determinar cautelarmente ao Incra que mantivesse suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a beneficiários com indícios de irregularidades indicados em peça produzida pelo TCU. Minha proposta foi referendada por esta Corte, por intermédio do Acórdão 313/2018-TCU-Plenário (peça 396).

13. O Incra, nesta etapa processual, intenta convencer este Tribunal de que a lei que autoriza as remissões não trata da situação subjetiva do beneficiário/tomador do crédito pertinente, motivo pelo qual a concessão da remissão pretendida em nada se confundiria com o fato de serem ou não os atingidos beneficiários legítimos do PNRA.

14. Na defesa de sua tese, argumenta o Incra, em síntese, que: a) a redação atualmente em vigor do citado artigo legal substituiu o termo “*beneficiário*” por “*devedor*” justamente para reforçar

que a remissão se opera sobre o crédito, e não sobre a condição subjetiva de seu tomador; b) o termo “*beneficiário*” indicado na referida lei é de ser entendido como o “*tomador*” do crédito e não estritamente o “*beneficiário da reforma agrária em situação regular*”; c) a Portaria MF 75/2012 permite o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional cujo valor consolidado seja igual a R\$ 20.000,00; d) não é produtor adotar procedimentos de cobrança de dívidas tributárias até o limite de R\$ 10.000,00, quicá para créditos concedidos há muitos anos, para público vulnerável, incluído no PNRA; e) a fixação de período para a remissão de créditos serve de baliza para a sua concessão, aplicação, controle e cobrança pelo Incra.

15. Após a análise detida das razões recursais, a Secretaria de Recursos (Serur), na manifestação constante à peça 435, propôs o não provimento do recurso, por considerar que os argumentos apresentados não tiveram o condão de modificar a deliberação recorrida.

16. Após essa manifestação, o Incra fez juntar aos autos novos elementos (peças 445 a 447 e 449 e 450), o que motivou minha solicitação de novo pronunciamento da unidade técnica.

17. Em suas novas considerações, o Incra, após tecer considerações acerca da legislação federal sobre a cobrança de créditos e a remissão de débitos na administração federal direta e indireta, apontou para a (i) baixa materialidade dos créditos de instalação com indícios de irregularidade, quer considerados individualmente, quer em comparação com o montante de créditos concedidos no período; (ii) elevada demanda de recursos humanos e materiais para o saneamento de processos de remissão de crédito de instalação com indícios de irregularidades; e (iii) impossibilidade de obstar a remissão de crédito de instalação com base em irregularidades posteriores à sua concessão.

18. A Serur, em novo pronunciamento (peça 452), manteve sua proposta anterior no sentido de negar provimento ao recurso, considerando que o Incra somente elencou razões práticas que dificultariam o cumprimento da deliberação do TCU, sem lograr desconstituir os óbices legais erigidos nos artigos 20 a 22 da Lei 8.629/1993.

19. Os documentos apresentados nas peças 449 e 451, não examinados na manifestação em questão, foram apreciados pelo titular da Serur (peça 454), que entendeu não interferirem na análise de mérito deste processo.

20. Instado a se pronunciar nos autos, o MPTCU, neste ato representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, discordou da proposta da unidade técnica e propôs fosse dado provimento ao recurso do Incra, para tornar insubsistentes os subitens 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do acórdão recorrido.

21. Inicialmente o MPTCU resgatou sua posição anterior (peça 233, p. 33) de que seria inviável se conceder o referido perdão a quem não ostentava a condição de “*assentado da reforma agrária*”, por ser essa uma das três condições expressamente estabelecidas na redação original do art. 3º da Lei 13.001/2014, que instituiu o benefício.

22. Assim, 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.

23. Para o *Parquet* de Contas, entretanto, a alteração promovida pela Lei 13.465/2017 na redação original do art. 3º da Lei 13.001/2014 objetivou desfazer os laços que vinculavam a remissão dos créditos de instalação exclusivamente aos legitimamente assentados da reforma agrária.

24. Considerando o brocardo, segundo o qual “*a lei não contém palavras inúteis*”, defendeu o MPTCU que não se pode conferir à alteração legislativa em questão a mesma interpretação conferida anteriormente à norma, conforme sustentou a unidade técnica.

25. Argumentou, por fim, que a exegese desenvolvida pela Serur para conferir ao novo texto a mesma interpretação de outrora deveu-se à permanência de uma referência legislativa na norma, que

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).

26. Para o MPTCU, a genérica referência que permaneceu na norma não tem densidade suficiente para dar ao novo texto a mesma interpretação anterior, motivo pelo qual entende assistir razão ao recorrente.

27. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito do presente recurso.

28. Inicialmente, destaco que não tenho nenhum reparo a fazer em relação à análise do acórdão recorrido, cujo voto, conduzido pelo Min. Subst. **Augusto Sherman**, não deixa dúvidas acerca da necessidade de resguardo dos recursos públicos envolvidos, com a devida apuração de eventual irregularidade na concessão dos benefícios questionados.

29. O próprio Decreto 9.424/2018, que regulamentou a Lei 13.001/2014, estabeleceu em seus artigos 14 e 15, a obrigatoriedade do ressarcimento dos valores recebidos pelos beneficiários que descumprirem as regras de utilização dos créditos de instalação, atribuindo ao Incra a apuração de denúncias relacionadas à concessão e utilização dos créditos de instalação.

30. No julgamento do acórdão originário já restou consignado o fato de que este Tribunal vem, há mais de 20 anos, envidando esforços no combate aos desvios de finalidade na execução da Política Nacional de Reforma Agrária, conforme se observa da Decisão 750/1998-TCU-Plenário, da relatoria do então Min. Adhemar Ghisi, em que foram expedidas determinações com vistas, inclusive, a providências para identificar os ocupantes irregulares e não preferenciais da reforma agrária, nos projetos de assentamento, visando a adoção das medidas administrativas e judiciais para a retomada das respectivas parcelas e posterior destinação aos beneficiários devidamente selecionados.

31. Além desse, vários outros trabalhos do TCU, apreciados mediante os Acórdãos 391/2004, 557/2004 e 753/2008 (Rel. Min. Ubiratan Aguiar); 609/2011, 60/2011, e 2609/2012 (Rel. **Min. Subst. Weder de Oliveira**); 356/2012, 1259/2013 e 4503/2016 (Rel. **Min. Subst. André de Carvalho**), 2.028/2015 (Rel. **Min. Augusto Sherman**), todos do Plenário, trouxeram à tona um grande histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária

32. Não obstante isso, a alteração legislativa merece ser detidamente analisada, uma vez que a interpretação conferida à Lei 13.001/2014, após sua alteração pela Lei 13.465/2017, é ponto fundamental para o deslinde do presente recurso.

33. A Lei 13.001/2014 dispôs sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a concessão de remissão nos casos em que especificou e promoveu alterações em várias normas legais.

34. Logo em seu 1º artigo, o referido normativo delimitou as duas naturezas de créditos passíveis da liquidação, quais sejam, (i) os créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, destinados à construção, à ampliação ou à reforma de habitação, efetivados por meio de crédito de instalação, de que trata o art. 17, inciso V, da Lei 8.629/1993, e (ii) os créditos de assistência financeira de que trata o art. 73, inciso VI, da Lei 4.504/1964, conforme redação a seguir transcrita:

Art. 1º Os créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, no período de 10 de outubro de 1985 até 27 de dezembro de 2013, destinados à construção, à ampliação ou à reforma de habitação, efetivados por meio de crédito de instalação de que trata o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e de assistência financeira de que trata o inciso VI do caput do art. 73 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderão ser liquidados nas mesmas condições de pagamento do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, nos termos do disposto em regulamento.

35. Assim, a referida lei tratou do crédito concedido aos assentados da reforma agrária, por meio de crédito de instalação, e dos créditos de assistência financeira, estes concedidos ao amparo da política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária em âmbito nacional e internacional.

36. São esses os dispositivos mencionados no artigo em questão:

a) Lei 4.504/1964, que trata do estatuto da terra:

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

[....]

VI - assistência financeira e creditícia; (Vide Lei nº 13.001, de 2014);

b) Lei 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

[...]

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

37. Ao tratar da remissão, por sua vez, o artigo 3º da mesma lei assim determinou, em sua redação original:

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.

38. Posteriormente, o referido dispositivo legal teve nova redação com o advento da Lei 13.465/2017:

Art. 3º Ficam remetidos 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.

39. Não vislumbro, *concessa venia*, que a intenção do legislador com a alteração promovida tenha sido dissociar a condição subjetiva do tomador do crédito, de forma a concluir que quaisquer pessoas que tivessem tido acesso ao crédito, mesmo aqueles que não atendiam aos requisitos para tanto estabelecidos na norma própria, como defende o Incra, teriam direito ao benefício da remissão prevista em lei.

40. Entendo que a interpretação dada pelo recorrente não se coaduna com o regramento sobre o tema. Tanto assim que a norma regulamentadora da Lei 13.001/2014 (Decreto 9.424/2018) atribuiu ao Incra a competência para apurar denúncias quanto à concessão e utilização dos créditos de instalação.

41. Além disso, a supressão da expressão “*assentados da reforma agrária*” pode ser explicada pela existência de créditos distintos mencionados pela lei, um dos quais relacionados especificamente à

política de desenvolvimento rural, que, por sua abrangência, não está vinculada estritamente aos assentamentos rurais, como se depreende da leitura da Lei 4.504/1964. A impropriedade da citada expressão para créditos distintos pode justificar a alteração legislativa sob exame.

42. A Exposição de Motivos da Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017, que determinou a alteração legislativa em questão, traça diretriz diametralmente oposta à interpretação conferida pelo recorrente, de que haveria possibilidade da desconsideração de irregularidade perpetrada no âmbito da política de reforma agrária, conforme trecho a seguir transcrito:

Não se está falando em regularizar a situação de um ocupante que não preencha os requisitos da clientela da reforma agrária. Para esses, deve-se aplicar o rigor da lei, mediante a utilização dos interditos possessórios postos à disposição da Administração. A permanência de situações de irregularidades detectadas nos projetos de assentamento não pode permanecer à margem do controle estatal, sob pena de que a consolidação no tempo das mencionadas situações de irregularidade transmitiria à sociedade uma mensagem de impunidade e de esvaziamento da atuação estatal. Por outro lado, fundamental a precisão em texto legal dos limites de atuação da Administração em matéria de regularização desses ocupantes, sob pena de indevidos entraves no processo dinâmico de supervisão ocupacional.

43. Não se pode dissociar, como pretende o recorrente, a análise da legalidade da remissão concedida com base na Lei 13.001/2014 à prévia verificação da legalidade da concessão do benefício que se pretende perdoar.

44. Assim, não há como acolher o entendimento do Incra acerca da desnecessidade da observância das condições legalmente exigidas para a concessão do benefício para a remissão dos créditos da reforma agrária de que ora se trata.

45. Também não socorre o Incra o exemplo citado em relação à dispensa de ajuizamento de execuções fiscais de valor consolidado até R\$ 20.000,00. Enquanto naquela hipótese a medida objetiva um equacionamento do custo/benefício da cobrança, a análise da legalidade das concessões de créditos da reforma agrária, como medida anterior ao exame da legalidade das posteriores remissões, guarda objetivo maior, como bem salientou a unidade técnica, de maximizar o uso social da terra por quem de fato dela necessita, evitando premiar com a propriedade e com benefícios creditícios aqueles que não se enquadravam na norma pertinente ou que elegem como prioritário o exercício de outras atividades incompatíveis com a concessão em apreço.

46. Assim, entendo existir um aspecto social subjacente à questão tratada nestes autos, que merece especial atenção deste Tribunal e também do Incra e que justifica a determinação ora recorrida.

47. Ainda assim, entendo devam ser enfrentadas as questões de ordem prática apresentadas pelo Incra nos elementos complementares por ela juntados aos autos às peças 445 a 447 e 449 e 450.

48. Isso porque, a Lei 13.655/2018, ao incluir no Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, determinou fossem verificadas as consequências práticas da deliberação adotada nas esferas administrativa, controladora e judicial (art. 20).

49. Quanto ao tema, importante destacar que este Tribunal não exigiu que o Incra promovesse cobranças cujo custo x benefício fosse alto. Aliás, como bem salientou o recorrente, tal procedimento não encontraria respaldo nas legislações pertinentes que autorizam o não ajuizamento de execuções fiscais e a não inscrição na Dívida Ativa da União de débitos de determinados valores, a exemplo da Portaria MF 75/2012 e da Portaria AGU 349/2018.

50. O que o TCU determinou foi a não remissão de créditos cujas concessões possuísem indícios de irregularidades apurados em procedimento fiscalizatório específico. Caberá ao Incra apurar

se esses indícios se confirmam ou não e a partir desse ponto adotar as providências que entender pertinentes, mediante manifestações devidamente justificadas, sob o prisma da análise do custo x benefício da cobrança respectiva.

51. A Nota Técnica elaborada pelo Incra (peça 447) evidencia que os dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra não são confiáveis, nem para estabelecer o montante de recursos financeiros liberados para as Superintendências Regionais do Incra até 2013, haja vista que o montante ali definido (R\$ 10 bilhões) diverge da execução orçamentária consignada ano a ano no Siafi (R\$ 7,1 bilhões).

52. Além disso, segundo informou a entidade, referido sistema contém registros de emissão de contratos que, na prática, nunca foram efetivados, valores em moedas anteriores ao Real ou valores muito acima dos praticados à época de sua execução (pela 447, p. 3). Conforme informado pelo próprio Incra, o Sipra não possui precisão desejável para esse tipo de informações, havendo significativo número de operações que não foram finalizadas.

53. A mesma Nota Técnica (peça 447, p. 3 e 5) confirma que os dados levantados pela autarquia são apenas inferências, posto que a solução para a questão, como apontado pelo próprio Incra, envolveria o saneamento de todos os processos de pagamento de crédito para as 74.994 famílias.

54. Assim, até para a implementação da remissão autorizada pela Lei 13.001/2014 o Incra não poderá se furtar à realização da apuração determinada pelo acórdão recorrido, já que seu sistema, hoje, não permite, com segurança, identificar o montante creditício de cada um dos beneficiários.

55. Por certo, o Incra não poderá, para fins da aplicação da referida norma legal, inferir que cada crédito inicial pago às 74.994 famílias bloqueadas teria sido de R\$ 3,5 mil, montante esse apurado pela simples divisão do valor total estimado de créditos de instalação concedidos no período pelo número de famílias bloqueadas (peça 447, p. 4).

56. A confirmação das irregularidades apontadas pelo TCU importará na atualização do débito apurado, por se tratar de vício na concessão do benefício, bem assim, por via de consequência, na apuração de eventuais outros créditos concedidos, além dos passíveis da remissão questionada e tratados nestes autos, àquele beneficiário considerado inapto para inclusão no programa da reforma agrária.

57. Isso porque, conforme já salientado, todo esse conjunto de beneficiários, com indícios de irregularidades apontados, tinha potencial acesso, também, a benefícios creditícios e relativos a outros programas governamentais, com risco de geração de novos prejuízos aos cofres públicos que os mantêm.

58. Importa consignar, por pertinente, que o valor nominal de cada uma das modalidades de crédito de instalação concedido entre 1998 e 2013, levantado pelo Incra (peça 446), considerou equivocadamente a aplicação de desconto ou rebate para a quitação ou renegociação (art. 3º, § 2º, da Lei 13.001/2014). Tal desconto, entretanto, nos termos da legislação, somente é aplicável quando a inadimplência não é imputável aos beneficiários, o que não ocorre no caso em exame, em há indícios de irregularidades na concessão do benefício (Decreto 9.424/2018, alínea “b” dos incisos I a VII do art. 10). Assim, o Incra deverá levar em consideração o montante integral dos créditos percebidos, devidamente atualizados, para fins de ressarcimento ao erário nos casos de irregularidades identificadas.

59. Dessa forma, não vejo como acatar as alegações da recorrente, já que não detém a autarquia, no momento e sem a realização da apuração determinada por este Tribunal, informações que pudessem referendar sua afirmação de que haveria baixa materialidade nos créditos a serem apurados e de que tais irregularidades seriam posteriores à concessão dos benefícios.

60. Lembro que a primeira estimativa do Incra aponta para o recebimento pelas famílias bloqueadas de aproximadamente R\$ 267,8 milhões, num total de 155.340 operações ou contratos (peça 445, p. 10-11), o que não permite concluir se tratar de recursos com baixa materialidade.

61. A elevada demanda de recursos humanos e materiais para o saneamento dos processos em questão, se caso efetivamente confirmada, poderia ser suprida com a ação conjunta do Incra e de outros órgãos da Administração Pública, com o apoio do Ministério da Agricultura, com a eventual adoção de medidas administrativas ou extrajudiciais com vistas à equalização do problema, mas nunca a permissão deste Tribunal, só por esse motivo, de que fossem desconsideradas as irregularidades em questão e remetidos os créditos com indícios de vícios de constituição.

Diante do exposto, acompanho a proposta da unidade técnica e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator