



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

Processo Administrativo nº 00407.003542/2006-65

INTERESSADOS: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Ministério da Previdência Social/União/Autarquias/Fundações Públicas Federais/Empresas Públicas/Sociedades de Economia Mista/INCRA/INSS/PGF.

ASSUNTO: **Proposta de Edição de Medida Provisória**

Aprovo.
Brasília, 01 de abril de 2008.

Marcelo da Silva Freitas
Procurador-Geral Federal em Substituição

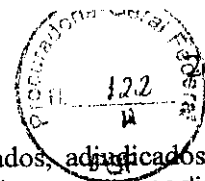
EMENTA: Proposta de Medida Provisória. Autorização de arrematação, adjudicação ou recebimento em dação em pagamento de imóveis rurais com quitação de débitos previdenciários e não suscetíveis de Desapropriação. Destinação à Reforma Agrária. **Âmbito de Atuação da Procuradoria-Geral Federal.** Imóveis de autarquias e fundações públicas Federais. **Imóveis do INSS.** Constituição do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. **Venda.** Pagamento em Títulos da Dívida Agrária (TDA's). **Possibilidade.** Condições. Outros Fundos. Sopesar Grau de Harmonização. **Remessa ao Ministério da Previdência Social** e sucessivamente **ao Ministério da Fazenda.**

PARECER Nº 059/2008/JMC/PGF/AGU

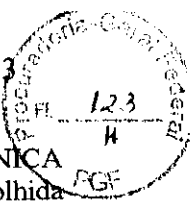
Senhor Adjunto de Consultoria,

Trata o processo em exame de Proposta de Edição de Medida Provisória, idealizada no âmbito de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com amparo nas razões insertas na correspondente Exposição de Motivos e na forma da Minuta constante do expediente, acompanhada da correspondente minuta de Decreto regulamentador.

2. A Medida Provisória proposta, se adotada, autoriza a União, suas autarquias e fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista a arrematarem ou adjudicarem em processos de execução, ou ainda receberem em dação em pagamento, **imóveis rurais não suscetíveis de desapropriação**, para o fim específico de assentamentos de reforma agrária, com a transação condicionada a prévia e expressa manifestação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.



3. Fixa, ainda, a proposta, que os imóveis rurais arrematados, adjudicados ou recebidos em dação em pagamento, deverão ser, concomitantemente ou subseqüentemente, cedidos gratuitamente ou vendidos ao INCRA, e que na hipótese de venda, fica autorizado o alienante público a receber como pagamento Títulos da Dívida Agrária – TDA's -, nas condições e prazos previstos no Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992.
4. Essas são, pois, e na essência, as normas, as condições e as finalidades da mencionada proposta de Medida Provisória.
5. A Exposição de Motivos e as minutas da proposta de Medida Provisória e do correspondente Decreto regulamentador, instruídos com formal parecer da Consultoria Jurídica do MDA, foram encaminhados à Casa Civil da Presidência da República, referendados eletronicamente pelo então Ministro da Pasta (fls. 03/41).
6. Instruído com o Ofício preambular, o expediente foi encaminhado ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para manifestação, advindo, como conseqüência, a NOTA TÉCNICA de fls. 61/71, aprovada, em parte, pelo Despacho de fls. 78/9, e complementada pela NOTA TÉCNICA de fls. 96/100, aprovada pelos Despachos de fls. 101/102.
7. Após, e por força do Despacho de fls. 102, in fine, o processo foi remetido à Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, que expediu a INFORMAÇÃO de fls. 104/106, acolhida pelos Despachos de fls. 107/109, com nova INFORMAÇÃO de fls. 110/115, acolhida pelos despachos de fls. 116/117, retornando, após, a esta Procuradoria-Geral Federal.
8. É o relatório, em síntese. Passo ao exame.
9. É apropriado destacar-se, preliminarmente, que a autorização de que trata a Medida Provisória proposta, e a destinação idealizada aos bens imóveis rurais não sujeitos a desapropriação, se dirige não só à própria União, diretamente, como também às entidades integrantes da Administração indireta, e entre estas as autarquias e as fundações públicas federais.
10. Por outro lado, compete à Procuradoria-Geral Federal, nos termos do art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, tão-só a representação judicial e extrajudicial das autarquias e das fundações públicas federais e as suas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, limitando-se o presente pronunciamento, com efeito, ao campo de ação e de competência da Procuradoria-Geral Federal.
11. Ainda com a natureza jurídica de matéria preliminar, é oportuno acentuar-se que o primeiro juízo da presença dos pressupostos de relevância e urgência da Medida Provisória proposta, é da competência do Presidente da República, “que deve avaliar se a medida a ser adotada é relevante e urgente e se guarda pertinência lógica com fatos relevantes e urgentes”, a vista das razões insertas na Exposição de Motivos encaminhada ao Chefe do Executivo pelo Ministério interessado (Joel de Menezes Niebuhr, in O Novo Regime Constitucional da Medida Provisória, Dialética, São Paulo, 2001, p. 95). Não é outro, aliás, o entendimento do STF, nos seguintes termos: Requisitos de relevância e urgência: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta do Chefe do Executivo e do Congresso Nacional. Todavia, se uma ou outra, relevância ou urgência, evidenciar-se improcedente, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória (in STF. RE 217262/DF. Rel. Min. Carlos Velloso).
12. Nessas circunstâncias, não há que se falar, aqui, em fomentar o primeiro juízo da presença ou não dos pressupostos de cabimento da Medida Provisória proposta, matéria que está no âmbito de competência do Chefe do Executivo, a vista das razões insertas na Exposição de Motivos formalizada pelos Ministérios interessados na adoção da medida.
13. No mérito, e quanto ao objeto da Medida Provisória em exame, os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal junto ao INSS e ao INCRA se pronunciaram conclusivamente acerca da matéria, e ambos propondo a aprovação da medida, com ressalvas (NOTA TÉCNICA de



fls. 61/71, aprovada, em parte, pelo Despacho de fls. 78/94, e complementada pela NOTA TÉCNICA de fls. 96/100, aprovada pelos Despachos de fls. 101/102 e INFORMAÇÃO de fls. 104/106, acolhida pelos Despachos de fls. 107/109, com nova INFORMAÇÃO de fls. 110/115, acolhida pelos despachos de fls. 116/117).

14. No âmbito da PFE/INSS, na forma do Despacho de fls. 78/94, a matéria foi examinada, e após apreciar as repercussões constitucionais e legais dos atos normativos propostos, concluiu, em síntese, o seguinte:

Relativamente à cessão gratuita, conforme dito alhures, esta encontra proibição em lei. Outrossim, mesmo que se possa vislumbrar que a medida provisória tem força de lei, não se diga que a simples inserção em uma medida provisória, da hipótese de cessão para fins de reforma agrária, viabilizaria a proposta.

Para tanto, entendo da mesma forma da Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DPIM Nº 205/2006, que essa hipótese de cessão encontra barreira constitucional no art. 250 da Constituição Federal de 1988, na medida em que os recursos que ora se discutem devem servir para assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social. Ora, cessão gratuita não gera recursos para esse fundo, daí a incompatibilidade constitucional.

Já em relação à hipótese de alienação pela modalidade de venda, **desde que não haja compensação de créditos/débitos, ou seja, desde que essas TDA's não sirvam de moeda de compensação de dívidas recíprocas dos entes públicos, pois isso iria de encontro às pretensões constitucionais do Fundo**, entendo que não há impedimento constitucional no sentido de que uma medida provisória possa disciplinar a forma de pagamento por Títulos da Dívida Agrária (fls. 93/94 – Negritos do Original).

15. No âmbito de atuação direta da PGF, por sua Coordenação-Geral de Matéria Tributária, foi expedida a NOTA TÉCNICA de fls. 96/100, que após assentar algumas premissas preliminares acerca dos objetivos e da sistemática fixada nos atos normativos em estudo, concluiu:

“Assentada essa premissa, cumpre expender algumas considerações sobre o recebimento dos denominados Títulos da Dívida Agrária. Para isso, deve-se partir do princípio de que tanto a Reforma Agrária quanto a Previdência Social têm especial previsão constitucional, o que leva inexoravelmente à conclusão de que a matéria que ora se pretende regulamentar, sendo comum a ambas, deve necessariamente passar pela técnica do sopesamento, por um processo de harmonização de interesses. Nessa perspectiva, as disposições que atendam aos peculiares objetivos institucionais do INCRA não devem constituir óbice aos não menos importantes desideratos previdenciários. Nesse contexto, impende aludir ao § 5º do art. 1º da minuta de medida provisória:

§ 5º. Os títulos da Dívida Agrária recebidos em decorrência do disposto nesta Medida Provisória poderão ser utilizados com ou sem desconto como moeda de compensação de dívidas recíprocas das pessoas jurídicas referidas no art. 1º, podendo ao final serem resgatados junto ao Tesouro Nacional com ou sem desconto sobre o valor de face, ou mediante antecipação do prazo de vencimento, em ambos os casos na conformidade do que se dispuser em lei, regulamento ou em norma administrativa sobre a qual disponha o regulamento desta medida provisória.

Merece reparos, a nosso ver, esse dispositivo, no ponto em que prevê a possibilidade de compensação, resgate antecipado e final com desconto sobre o valor de face, condição que entendemos não poder ser oposta aos TDA's recebidos pelo INSS, na medida em que esses títulos corporificam, na essência, valores das contribuições previdenciárias. Admitir o recebimento desses títulos



com previsão de desconto, deságio, ou outras hipóteses desvalorativas congêneres que importem injustificado comprometimento da preservação dos recursos previdenciários, implicaria evidente afronta ao equilíbrio financeiro determinado pela Constituição Federal, no caput do art. 201:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que reservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

Parece-nos, portanto, necessária essa correção, inclusive na superveniente regulamentação que disporá sobre a matéria, sendo recomendável que a Secretaria do Tesouro Nacional preveja a possibilidade de resgate pelo INSS, sem qualquer espécie de deságio, dos títulos resultantes dos aludidos negócios jurídicos, a bem do equilíbrio financeiro da Previdência Social. Ressalte-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reputa legítima a recusa de Títulos da Dívida Agrária pelo credor, tendo em conta que esses títulos não possuem cotação na bolsa, o que vem em reforço da proposição” (Grifei - fls. 99/100).

16. Assim, e como se percebe das conclusões retro, os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, diretamente interessados, quanto ao mérito da Medida Provisória em estudo, são uníssomos no entendimento de que adaptado o ato normativo em estudo não há que se falar em ofensa constitucional na medida proposta, em que pese o disposto no art. 250, regulamentado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 201, caput, in fine, ambos da Constituição Federal.

17. Nessas circunstâncias, parecem-me corretas às proposições insertas nos itens 29 a 33 do DESPACHO de fls. 78/94, e a sua correspondente conclusão, na forma do seu item 36 de fls. 94, bem como, e pelos seus próprios fundamentos, são procedentes as sugestões de adaptação dos atos normativos em apreço, na forma proposta na NOTA TÉCNICA CGMT/DCMTNº 58/2006, de fls. 96/100 dos autos, eis que, se acolhidas, não há que se falar em inconstitucionalidade na adoção da Medida Provisória em questão e do seu correspondente Decreto regulamentador.

18. Por outra, e sem prejuízo das restrições constitucionais retro apontadas, não é demasiado acentuar-se, por fim, e com o efeito de mero juízo de mérito da adoção da Medida Provisória proposta, que no universo das mais de 180 autarquias e fundações públicas federais, outros Fundos estão constituídos, e todos visando assegurar o financiamento dos programas e das atividades-fim das Entidades a que estão vinculados, a exemplo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, mantidos com recursos de dotação orçamentária da União, de recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que possuem ou que vierem receber.

18.1. Esses Fundos, assim, e em tese, serão diretamente atingidos em sua manutenção, já que constituídos com recursos oriundos também de bens imóveis que possuem ou que venham receber de pessoas físicas ou jurídicas, em especial quando se tratar de imóveis rurais com aptidão à reforma agrária, e que pela Medida Provisória proposta poderão ser cedidos gratuitamente ao INCRA.

DIANTE DO EXPOSTO -, nos limites do âmbito de atuação da Procuradoria-Geral Federal, como antes evidenciado em preliminar, e com fundamento nas razões destacadas, proponho o acolhimento dos Pronunciamentos Jurídicos mencionados no item 17 retro, para concluir que se adaptada a Medida Provisória em estudo, para excluir do seu texto a previsão de cessão gratuita, ao INCRA, dos imóveis rurais arrematados ou adjudicados em execução, ou recebidos em dação em pagamento, em quitação de débitos previdenciários; bem como, e também, para excluir do seu texto a possibilidade de compensação de débitos ou a previsão de resgate, com antecipação, mediante desconto ou deságio sobre o valor de face dos Títulos da Dívida Agrária (TDA's) recebidos em pagamento, nada há o que impeça o regular prosseguimento da medida.



Assim, e se acolhidas às proposições supra, não se vislumbra, de plano, a inconstitucionalidade na Medida Provisória proposta, eis que assegurados os recursos que compõem o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, criado na forma do art. 250 da Constituição Federal e regulamentado pelo art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

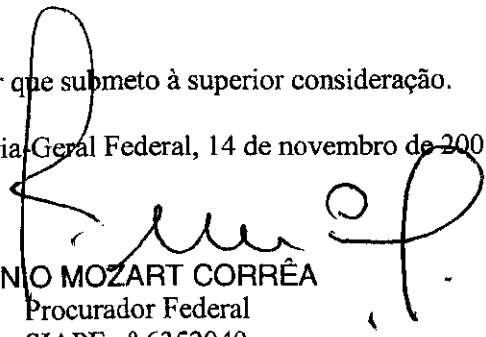
Por outro lado, e em relação aos Fundos criados por lei, e, portanto, sem natureza constitucional, vinculados às atividades-fim das autarquias e fundações públicas federais, parece cautelosa a proposição de um oportuno juízo de valor dos reais efeitos da Medida Provisória proposta, para se sopesar o grau de harmonização entre os objetivos sociais da Medida e as genuínas finalidades institucionais das entidades públicas federais diretamente interessadas.

Observo, porém, e sem prejuízo das proposições retro, que o Ministério da Previdência Social ainda não foi ouvido, o que proponho que ocorra, para oportunizar ao Titular da Pasta da Previdência, a seu juízo, cancelar ou não a Exposição de Motivos a ser encaminhada à Presidência da República, e sucessivamente ao Ministério da Fazenda, com vistas à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em face das competências de que trata o art. 2º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

Sugiro, em conseqüência, a remessa do presente processo ao Ministério da Previdência Social.

É o parecer que submeto à superior consideração.

Procuradoria-Geral Federal, 14 de novembro de 2007.



JÂNIO MOZART CORRÊA
Procurador Federal
SIAPE nº 6352949

De acordo.
PGF, 31 março de 2008.



ALUIZIO SILVA DE LUCENA
Adjunto de Consultoria