

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná, no período de 12/9/2011 a 9/12/2011, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos destinados à Subfunção Reforma Agrária, no período de 2008 a 2010, considerando a atuação de entidades privadas na execução de ações com aplicação do Crédito Instalação.

2. Os trabalhos foram realizados nos dois maiores assentamentos localizados no Estado do Paraná:

i) o projeto de assentamento-PA Celso Furtado, com área de 23.733,19 hectares, localizado no município de Quedas do Iguaçu/PR, composto de 1.080 lotes;

ii) o PA Ireno Alves dos Santos, com área de 16.852,16 hectares, localizado no município de Rio Bonito do Iguaçu/PR, composto de 934 lotes.

3. O crédito instalação consiste no provimento de recursos financeiros, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando a assegurar meios para instalação e desenvolvimento inicial ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

4. A auditoria focou os trabalhos na modalidade Aquisição de Materiais de Construção, no Assentamento Celso Furtado, e na modalidade Recuperação/Materiais de Construção, no Assentamento Ireno Alves dos Santos.

5. A modalidade Aquisição de Materiais de Construção se destina à aquisição de materiais necessários à construção das habitações rurais nos assentamentos, bem como ao pagamento de mão de obra e serviço técnico específico para a qualificação das habitações. Já a modalidade Recuperação/Materiais de Construção se destina à aquisição de materiais de construção para melhoria habitacional, apontadas por meio de laudo técnico individual e planilha orçamentária que indica a necessidade e os valores a serem investidos na reforma ou ampliação da moradia.

6. A aplicação dos recursos do crédito instalação na modalidade de Aquisição de Materiais de Construção no Assentamento Celso Furtado está sendo realizado de duas formas:

a) diretamente sob controle e supervisão do Incra; e

b) por meio do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/2007, celebrado entre o Incra (Superintendência Regional Oeste do Paraná) e a Caixa Econômica Federal – CEF.

7. Como o programa gerido pela CEF exige a existência de entidade com a responsabilidade de organizar o grupo de beneficiários e promover ou produzir as unidades habitacionais, foram designadas para essas funções a Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor Laranjeiras e a Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária – Cresol.

8. Em razão de o art. 25 da norma de execução Incra 79/DD/2008 exigir que os recursos do crédito instalação sejam depositados em conta corrente bloqueada vinculada a associação ou a representante dos assentados, foram designados para essa função, no PA Celso Furtado, os Srs. Claudelei Torrente Lima e Anélio Alves de Moraes.

9. No assentamento Ireno Alves dos Santos, a aplicação do Crédito Instalação, na modalidade Recuperação/Materiais de Construção, está sendo realizada diretamente sob a supervisão do Incra e os assentados estão sendo representados pela Central das Associações Comunitárias do Assentamento Ireno Alves dos Santos – CACIA.

10. Foram examinados recursos financeiros no montante de R\$ 19.498.160,00. Os créditos de instalação fiscalizados foram os seguintes:

- i) crédito instalação PA Celso Furtado - Modalidade Aquisição de Materiais de Construção: 2006NE000123 - R\$ 4.865.000,00 e 2009NE000311 - R\$ 7.784.000,00;
- ii) crédito Instalação PA Ireno Alves dos Santos - Modalidade Recuperação: 2009NE000260 - R\$ 3.700.000,00 e 2010NE000270 - R\$ 2.200.000,00;
- iii) parcelas de recursos do Programa Carta de Crédito FGTS Individual Operações Coletivas da CAIXA transferidos para as contas bancárias do Crédito Fundiário - R\$ 949.160,00.

11. Da análise da documentação probatória, das entrevistas com os servidores do Incra em Curitiba/PR responsáveis pela execução e controle dos recursos do crédito instalação, das visitas à unidade avançada do Incra em Laranjeiras do Sul/PR para verificar os controles existentes e da verificação **in loco** nos assentamentos Celso Furtado em Quedas do Iguaçu/PR e Ireno Alves dos Santos em Rio Bonito do Iguaçu/PR, sobressaem os seguintes achados de auditoria:

- a) concessão de crédito instalação para beneficiários que não atendem aos critérios do Programa de Reforma Agrária;
- b) não utilização dos materiais de construção adquiridos com os recursos do crédito instalação;
- c) falta de controle na aquisição dos materiais de construção e de serviços utilizados nas obras;
- d) indícios de desvio de recursos na execução das obras de construção das residências;
- e) irregularidades nas contratações das empresas fornecedoras de materiais de construção, com a constatação de que as notas fiscais emitidas pelas empresas incluíram itens de materiais em quantidades superiores aos efetivamente utilizados nas obras, com variações incomuns no uso de material para obras semelhantes e quantidades incompatíveis com as dimensões das obras;
- f) cobranças indevidas de taxas de adesão e de despesas operacionais da cooperativa dos beneficiários do crédito instalação:

12. Este Tribunal discutiu natureza, regulamentação e funcionamento do crédito instalação nos acórdãos 2.001/2010 e 60/2011, ambos do Plenário. Transcrevo parte do voto do relator daquelas deliberações, ministro-substituto Weder de Oliveira, que analisa questão central para entendimento e tomada de decisão acerca dos achados da auditoria ora em apreciação:

"O crédito de instalação, acrescido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/8/2001, ao art. 17, V, da Lei nº 8.629, de 25/2/1993, consiste no provimento de recursos financeiros sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando assegurar aos mesmos os meios necessários para instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Como a referida lei não entrou em detalhes sobre como proceder para a concessão, aplicação, fiscalização, prestação de contas e liquidação do crédito instalação, a regulamentação tem sido feita por normas internas do Incra. Atualmente, o assunto é tratado na Norma de Execução Incra nº 79, de 26/12/2008 e Norma de Execução Incra nº 84, de 3/9/2009.

Conforme prevê o art. 3, §1º, IV, da NE nº 79/2008, "os créditos são concedidos individualmente e operacionalizados coletivamente". Sendo assim, há que se avaliar as consequências de eventual mau uso dos recursos advindos desta forma de empréstimo antes de passar para a análise da operacionalização e utilização destes créditos nas situações concretas de que trata a auditoria.

A concessão de crédito instalação se dá após homologação da relação de beneficiários, com abertura de conta específica que fica bloqueada e vinculada à associação ou aos representantes dos assentados. A sua operacionalização fica a cargo de uma comissão de crédito, nomeada pelo superintendente regional do Incra, que deve ter, entre seus membros, algum servidor da autarquia.

Segundo o art. 27 da NE Incra nº 79/2008, o superintendente regional ou o chefe da divisão de desenvolvimento são responsáveis por autorizar o pagamento aos fornecedores, mediante relatório da comissão de crédito e apresentação de nota fiscal, ou recibo, no caso de prestação de serviço por pessoa física, com atesto dos representantes ou da associação dos assentados.

Ou seja, o Incra tem o papel de orientar os assentados e fiscalizar a aplicação dos recursos depositados em nome dos beneficiários sob a forma de empréstimo em conta específica. Assim, o Incra busca minimizar a possibilidade de que os recursos emprestados sejam aplicados em finalidades diversas daquelas preconizadas no programa ou que bens e serviços sejam comprados a preços acima dos de mercado. Ocorre que, uma vez concedidos os créditos, os recursos não são mais públicos, mas dos assentados. Na esfera pública, fica o registro do recebível de cada um dos beneficiários do crédito, não os recursos propriamente ditos.

Este é o ponto chave para compreender o mecanismo de controle social dessa intervenção. Os assentados devem ser os maiores interessados em zelar pela adequada aplicação dos recursos que são seus e que, em tempo certo, serão restituídos ao erário nas condições especificadas no financiamento. O controle social configura-se assim como um elemento fundamental para que a intervenção estatal apresente resultados: quanto mais bem organizadas e atuantes forem as comunidades de assentados, em termos de buscarem melhores condições de compra e desempenharem com maior rigor a fiscalização na entrega dos bens e serviços adquiridos com recursos do crédito instalação, maiores serão os ganhos de bem estar e produtividade a partir do seu uso.

A má aplicação ou desvio desses recursos irá trazer prejuízos aos beneficiários, e não diretamente aos cofres públicos. Eventual dano ao erário irá ocorrer em caso de inadimplência no pagamento das prestações do contrato de financiamento, cujas regras são estabelecidas pelo art. 38 da NE Incra nº 79/2008. Assim, o efeito de uma ocasional má atuação do Incra poderá acarretar, num primeiro momento, o não alcance de plenos resultados da política pública, seja em termos de bem estar dos beneficiários, seja de produtividade dos assentamentos, e, em seguida, gerar um inadimplemento maior do que o aceitável para a carteira de recebíveis do crédito instalação.

É certo que na gestão de qualquer carteira de crédito, algum nível de inadimplência é sempre esperado. A gestão prudente do concedente, contudo, mitigará o risco de inadimplência e incrementará a qualidade do crédito e os resultados que se pretende obter com ele. Nesse contexto, até mesmo o dano decorrente de eventual inadimplência deve ser relativizado de acordo com essas premissas.

Essas considerações iniciais são relevantes para o estabelecimento da adequada abordagem de controle a ser empreendida por esta Corte, uma vez que, verificada má aplicação de recursos, não há que se falar em instauração de tomadas de contas especial. Nada obstante, deve-se avaliar cuidadosamente o papel do Incra tanto na sistemática de concessão quanto na de recuperação do crédito.

A situação é análoga à apreciada recentemente por este Tribunal sobre o funcionamento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), que não opera por meio da aquisição de bens e serviços ou contratação de obras pela administração pública. É, na essência, um programa de complementação de renda para que famílias de determinada faixa de renda possam adquirir ou produzir moradias, mediante recebimento de subsídios em operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social. Restou claro na análise que levou ao Acórdão TCU nº 1345/2010 - Plenário, que os recursos em questão não eram do governo federal nem do estado da Bahia, mas dos mutuários que tomaram financiamentos.

Uma diferença importante entre os dois programas é que, no caso do PSH, que foi sucedido pelo programa Minha Casa Minha Vida, a concessão de crédito é intermediada por uma instituição financeira que opera, por assim dizer, como gestora e fiscalizadora de sua implementação".

13. Do exposto, enfatizo que se trata de um programa de governo que utiliza sistemática de concessão e recuperação do crédito, onde cabe ao Incra a fiscalização e aplicação dos recursos e ao beneficiário o pagamento do financiamento após o prazo de carência dos créditos concedidos.

14. Em importante observação contida no voto condutor do acórdão 60/2011-Plenário, registra-se que "em vários outros processos, de diferentes naturezas, em sucessivas ações de controle conduzidas por este Tribunal, vem sendo evidenciado que o Incra padece de deficiências sistêmicas e estruturais".

15. Ao fazer parte desse contexto de deficiência de acompanhamento e controle por parte do Incra, esses achados de auditoria demonstram falhas na atuação da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná na concessão, acompanhamento e fiscalização dos créditos de instalação sob sua responsabilidade. Destaco ainda, que os achados desta auditoria tem o mesmo padrão daqueles discutidos no âmbito do TC 028.622/2009-8 (acórdão 2.001/2010 – Plenário) e TC 017.811.2010.4 (acórdão 60/2011 – Plenário).

16. Nos referidos processos, consignou-se que, verificada má aplicação de recursos atinentes aos créditos de instalação concedidos aos beneficiários da reforma agrária, não há que se falar em instauração de tomada de contas especial. Entretanto, esse entendimento requer deste Tribunal estratégia de controle orientada para a gestão do programa por parte do Incra, inclusive de controles internos que garantam o cumprimento de seu papel de orientação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do crédito de instalação.

17. No acórdão 60/2011-Plenário o Tribunal decidiu alertar o diretor de desenvolvimento de projetos de assentamento e o presidente do Incra quanto à possibilidade de virem a ser responsabilizados pelo descumprimento, por parte das superintendências regionais, dos normativos que regem a execução de programas sob sua responsabilidade, tal como vem ocorrendo com o crédito instalação. E recomendou ao Incra que reavalie a estratégia de controle prevista pela Norma de Execução Incra 79/2008 em função do grande nível de descumprimento verificado nas auditorias realizadas na execução do programa nos estados da Bahia e do Pará.

18. Ante esse encaminhamento, deixo de fazer novos alertas e recomendações para a gestão central do programa, por entender que a referida deliberação supre essa necessidade. Ressalto também que, no acórdão 671/2012-Plenário, que tratou de levantamento realizado pela Secex/MS na Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, consta do item 9.2. informação à 8ª Secex, responsável pela fiscalização do Incra, de “que a Controladoria-Geral da União – CGU planeja realizar auditoria, no exercício de 2012, em aproximadamente 200 assentamentos localizados em diversas unidades da federação, com o objetivo de avaliar a atividade de concessão, aplicação e prestação de contas dos créditos de instalação concedidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, de maneira que essa unidade técnica possa, caso julgue pertinente, acompanhar a execução dos trabalhos e os resultados obtidos”. Espera-se que o resultado dessa fiscalização da CGU, traga mais subsídios a este Tribunal para tratar de forma sistêmica os problemas referentes a atuação do Incra na gestão dos créditos de instalação.

19. Para a auditoria ora em apreciação, as propostas de encaminhamento da unidade técnica são de: i) medida cautelar para determinar que a Superintendência Regional do Incra no Paraná e a Agência da Caixa Econômica Federal em Dois Vizinhos/PR suspendam os pagamentos solicitados pela Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor, na aplicação do Crédito Instalação no Assentamento PA Celso Furtado; ii) formação processos apartados de tomada de contas especial; iii) realização de audiência dos responsáveis; e iv) ciência e determinação.

20. Considerando a natureza dos recursos examinados (créditos de instalação aos beneficiários da reforma agrária) e considerando a deliberação constante do acórdão 60/2011-Plenário, acompanho a proposta de audiência do Superintendente Regional do Incra no Paraná acerca das ocorrências na concessão e aplicação do crédito de instalação por falta de controles da superintendência.

21. Sem prejuízo de determinação semelhante à do acórdão 60/2011-Plenário, de elaboração, pela Superintendência Regional, de plano de ação, aprovado pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e pela Presidência do Incra, contendo cronograma de implementação de medidas para garantir que o cumprimento de suas atribuições de orientação e fiscalização da aplicação dos recursos e de acompanhamento dos resultados da concessão de créditos instalação. O Decreto 6.812/2009 define atribuições à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (art. 17) e à Presidência do Incra (art. 21) quanto à coordenação, orientação e supervisão das atividades de que trata esta auditoria.

22. Registro ainda que recebi visita de representantes dos assentamentos que foram visitados pela equipe de auditoria, que informaram restarem aproximadamente 16,25 % de obras não iniciadas e que trabalham com a possibilidade de conclusão do projeto neste ano de 2012.

23. Finalmente, deve ser encaminhada cópia eletrônica integral da instrução da equipe de auditoria, assim como de toda a documentação probatória dos achados de auditoria, ao Incra e à



Superintendência Regional do Incra no Paraná, para conhecimento das lacunas e deficiência na execução e fiscalização dos créditos de instalação no estado do Paraná.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2012.

ANA ARRAES
Relatora