

TC 030.448/2011-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná.

Responsáveis: Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359 00); Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor (CNPJ 01.330.387/0001-07).

DESPACHO DA RELATORA

Trata-se de relatório de auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná, no ano de 2011, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos destinados à Subfunção Reforma Agrária pela Superintendência do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA no Estado do Paraná, considerando a atuação de entidades privadas na execução de ações com aplicação do Crédito Instalação.

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

3. A aplicação dos recursos do crédito instalação, na modalidade Aquisição de Materiais de Construção, no Assentamento Celso Furtado, que constou do escopo da auditoria, foi realizada de duas formas:

a) diretamente, sob controle e supervisão do Incra; e

b) por meio do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/2007 (peça 60), celebrado entre o Incra (Superintendência Regional Oeste do Paraná) e a Caixa Econômica Federal – CEF, que previu a integração de ações do Incra e CEF para atendimento de beneficiários amparados na Norma de Execução Incra 46/2006 e nas normas do Programa Carta de Crédito Individual da CEF.

4. Como o programa gerido pela CEF exige a existência de entidade com responsabilidade de organizar o grupo de beneficiários e de 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.

5. 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.

6. Este Tribunal discutiu natureza, regulamentação e funcionamento do crédito instalação nos acórdãos 2.001/2010 e 60/2011, ambos do Plenário, e neste processo, que originou o acórdão 2761/2012-Plenário. Destaco trecho do voto condutor desta última deliberação:

"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."

7. Na fiscalização de que trata este processo, foram apurados os seguintes indícios de irregularidades: (i) concessão de crédito instalação para beneficiários que não atendem os critérios do Programa de Reforma Agrária; (ii) não utilização dos materiais de construção adquiridos com recursos do crédito instalação; (iii) falta de controle da aquisição de materiais de construção e de serviços utilizados nas obras; (iv) indícios de desvio de recursos na execução das obras de construção das residências; (v) irregularidades nas contratações das empresas fornecedoras de materiais de construção, com a constatação de que as notas fiscais emitidas 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; e (vi) cobranças indevidas, dos beneficiários do crédito instalação, de taxas de adesão e de despesas operacionais da cooperativa.

8. Por meio do acórdão 2.761/2012-Plenário este Tribunal determinou à Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná que apresentasse, em 90 dias, plano de ação que garantisse o cumprimento de suas atribuições de orientação e fiscalização da aplicação dos recursos e de acompanhamento dos resultados da concessão de créditos instalação. Autorizou-se, ainda, a audiência do superintendente regional do Incra no Paraná acerca de várias ocorrências na gestão e fiscalização dos referidos créditos.

9. A atual fase processual é de análise das justificativas do responsável. Na instrução da unidade técnica (peça 119), além da proposta de rejeição da maioria das justificativas apresentadas, novamente a unidade propôs a instauração de tomada de contas especial, porque entendeu que: (i) "embora os recursos financeiros destinados à execução das ações relativas ao Crédito Instalação apresentem a natureza de financiamento a ser restituído pelos beneficiários do programa, no caso em análise os recursos foram desviados antes de serem efetivamente aplicados nas benfeitorias programadas e deste modo não são passíveis de serem considerados débitos de responsabilidade de qualquer assentado; e (ii) grande parte da responsabilidade pelas ocorrências apuradas que geraram os prejuízos foi em razão da omissão do Incra em fiscalizar a aplicação dos recursos de que trata o Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07".

10. Considerando que os acórdãos 2.001/2010 e 60/2011 do Plenário deliberaram que: (i) verificada má aplicação de recursos dos créditos de instalação concedidos aos beneficiários da reforma agrária, não há que se falar em instauração de tomada de contas especial; (ii) a cooperativa Crehnor, uma das responsáveis pelos indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica, é entidade organizadora credenciada pela Caixa Econômica apenas para viabilizar a implementação do Programa Carta de Crédito FGTS, conforme termo de cooperação à peça 77, o qual não faz nenhuma referência à gestão dos recursos do Crédito Instalação; e (iii) a Crehnor atuou de fato na execução do crédito de instalação, por via indireta ante o acordo de cooperação CRT/PR/4.000/2007, celebrado entre o Incra e a CEF, encaminho estes autos ao Ministério Público junto a este Tribunal e solicito pronunciamento acerca:

a) da legalidade da atuação da Crehnor na gestão dos recursos do Crédito de Instalação; e

b) do adequado encaminhamento processual para apuração e responsabilização dos responsáveis pelos desvios de recursos apontados pela unidade instrutiva.

TCU, Gabinete, 24 de junho de 2013.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora