

## GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 030.448/2011-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

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

Responsável: Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO PARANÁ. CONCESSÃO DOS RECURSOS DO “CRÉDITO INSTALAÇÃO”. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. CONCESSÃO DE CRÉDITO A PESSOAS QUE NÃO PREENCHIAM REQUISITOS PARA BENEFICIAMENTO. AUDIÊNCIA. MULTA.

1. Os valores recebidos por terceiros em decorrência de operações de crédito onerosas não são considerados como recursos públicos.
2. Inexiste prejuízo ao erário quando a ocorrência de superfaturamento envolve exclusivamente valores de terceiros, recebidos em decorrência de operações de crédito das quais se tornam devedores.
3. É incabível a instauração de tomada de contas especial por irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do denominado “crédito instalação” concedido pelo Incra aos assentados, por constituir operação de crédito de natureza onerosa.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná – Secex/PR (peça 119), acolhida pelos dirigentes daquela unidade:

### “I – Introdução

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná, no período de 12/9/2011 e 9/12/2011, com o objetivo de verificar a regularidade na aplicação dos recursos destinados à reforma agrária pela Superintendência do Incra no Paraná, em especial a atuação de entidades privadas que executam ações na aplicação do Crédito Instalação.

2. A auditoria foi realizada nos dois maiores assentamentos localizados no Estado do Paraná, o PA Celso Furtado, com área de 23.733,19 hectares, localizado no município de Quedas do Iguaçu/PR, composto de 1.080 lotes e 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. A aplicação dos recursos do crédito instalação no Assentamento Celso Furtado (modalidade de Aquisição de Materiais de Construção), 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 e a Caixa Econômica Federal – CEF, com a interveniência da Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor Laranjeiras, que figurou como entidade organizadora.

4. O relatório de fiscalização relacionou os seguintes achados (peça 80):
  - a) concessão de crédito instalação para beneficiários que não atendem os critérios do Programa de Reforma Agrária;
  - b) falta de controle na aplicação do Crédito Instalação;
  - c) não utilização dos materiais de construção adquiridos com os recursos do Crédito Instalação;
  - d) falta de controle na aquisição dos materiais de construção e de serviços utilizados nas obras;
  - e) cobranças indevidas dos beneficiários do Crédito Instalação;
  - f) irregularidades nas contratações das empresas fornecedoras de materiais de construção;
  - g) desvio de recursos na execução das obras de construção das residências.
5. As irregularidades mais graves apontadas no relatório referem-se à falta de controle do Incra na atuação da Crehnor na aplicação do crédito instalação no PA Celso Furtado, realizado à conta do Acordo de Cooperação n. CRT/PR/4.000/2007 e as irregularidades cometidas por essa Cooperativa. A Norma de Execução n. 79/DD/2008 e o Acordo de Cooperação n. CRT/PR/4.000/2007, na sua Cláusula Quinta, definem ser responsabilidade do Incra acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do crédito instalação.
6. Diante dessa situação, na conclusão da auditoria, esta Secretaria efetuou a seguinte proposição ao Tribunal:
  - a) determinar que a CEF suspenda cautelarmente os pagamentos solicitados pela Crehnor na aplicação do Crédito Instalação no Assentamento PA Celso Furtado, até que o Tribunal decida quanto ao mérito, nos termos do caput do art. 276 do Regimento Interno do TCU;
  - b) autorizar a instauração de processos apartados de TCE para cada empresa de materiais de construção, pelos pagamentos suportados por documentos fiscais inidôneos e pagamentos indevidos de mão de obra, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.442/92 c/c art. 252 do RI/TCU;
  - c) audiências da Crehnor e do Sr. Nilton Bezerra Guedes, Superintendente Regional do Incra no Paraná, para que apresentem razões de justificativas para as irregularidades constatadas.
7. O Tribunal, ao apreciar o processo, entendeu que os recursos do crédito instalação, uma vez concedido, não são mais públicos, mas dos assentados, cabendo ao Incra apenas 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.
8. Nessa situação, os assentados são os maiores interessados em zelar pela adequada aplicação dos recursos que são seus e que no futuro deverão ser restituídos ao erário nas condições especificadas no financiamento e a má aplicação desses recursos irá trazer prejuízos aos beneficiários, e não diretamente aos cofres públicos. Por essa razão, o Tribunal entendeu que não há que se falar em instauração de tomadas de contas especial.
9. Diante desse entendimento, o Tribunal adotou a seguinte decisão (Acórdão 2761/2012 – Plenário):
  - 9.1. determinar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná que apresente a este Tribunal, em 90 (noventa) dias, 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 seja aprimorada e conduzida em conformidade com as Normas de Execução 79/2008 e 84/2009, especificamente no que se refere a:
    - 9.1.1. fiscalização da aplicação dos recursos do crédito instalação;
    - 9.1.2. apresentação da prestação de contas pela superintendência;
    - 9.1.3. avaliação de resultados;
    - 9.1.4. gestão de processos administrativos;
    - 9.1.5. cobrança dos inadimplentes;
    - 9.1.6. seleção e controle de beneficiários para recebimento do crédito instalação;
    - 9.1.7. registro contábil dos créditos concedidos;
  - 9.2. autorizar a audiência do Sr. Nilton Bezerra Guedes, Superintendente Regional do Incra no Paraná, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativas para as seguintes ocorrências:

- 9.2.1. concessão de crédito instalação para beneficiários que não residem nos assentamentos e não realizam atividades produtivas, desconsiderando que essas condições são pré-requisitos para a concessão do benefício, nos termos do artigo 20, Inciso V da Norma de Execução Inkra 79/2008;
- 9.2.2. ausência de controle na aplicação do crédito instalação nos projetos de assentamentos Celso Furtado e Ireno Alves dos Santos, o que proporcionou a existência de casos em que assentados realizaram compras de materiais de construção, entretanto as obras não tinham sido realizadas e situações em que alguns itens de materiais adquiridos não foram aplicados na obra;
- 9.2.3. ausência de controle na aplicação do crédito instalação no projeto de assentamento Celso Furtado, previsto na norma de execução Inkra79/DD/2008 e na cláusula quinta do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/07, que propiciou a ocorrência dos indícios de irregularidades listados a seguir, cometidos pela cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná - Crehnor e pelas empresas que forneceram materiais de construção, com a autorização para pagamento pela Crehnor para:
  - 9.2.3.1 empresa localizada dentro do assentamento (Materiais de Construção Nova União Ltda.);
  - 9.2.3.2 empresas que não atuam no ramo de fornecimento de material de construção (Barea Obras e Serviços Ltda. e Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda.);
  - 9.2.3.3 empresas localizadas muito distantes das obras, o que pode comprometer o custo de transporte (Cruzeiro & Cia Ltda., Goioerê/PR e S da Silva Material de Construção Mariluz/PR);
- 9.2.4. ausência de controle na aplicação do crédito instalação no projeto de assentamento Celso Furtado, previsto na norma de execução Inkra79/DD/2008 e na cláusula quinta do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/07, que propiciou a ocorrência dos indícios de irregularidades listados a seguir:
  - 9.2.4.1. ausência de assinatura nas notas fiscais dos beneficiários assentados que receberam os materiais de construção;
  - 9.2.4.2. cobrança indevida, pela Crehnor, de cada beneficiário do crédito instalação, da importância de R\$ 500,00 a título de despesas operacionais que somado a cobrança compulsória da taxa de inscrição na cooperativa de R\$ 300,00, perfaz um montante individual de R\$ 800,00;
  - 9.2.4.3. notas fiscais emitidas pelas empresas, que incluíram alguns itens de materiais em quantidades superiores aos efetivamente utilizados nas obras, conforme apontado no relatório de auditoria;
  - 9.2.4.4. aceitação da Nota Fiscal 31, de 9/6/2008, da Empresa Eder Berkenbrock Materiais relativo ao fornecimento de materiais para a obra do Lote 95 do Sr. Felipe Drabrecka, que não construiu nenhuma casa e não recebeu os materiais da empresa.

10. Esta Secretaria, em cumprimento à decisão do Tribunal, por meio dos Ofícios 1192 e 1193/2012-TCU/Secex/PR, de 16/10/2012, efetuou a determinação à Superintendência Regional do Inkra no Paraná e a audiência do Senhor Nilton Bezerra Guedes, nos termos do subitem 9.1 e 9.2 do referido Acórdão.

11. A determinação de que trata o subitem 9.1 do Acórdão 2761/2012 – Plenário foi atendida pelo Inkra por meio do encaminhamento do plano de ação para orientação e fiscalização da aplicação dos recursos do crédito instalação (peça 117, p. 49-92, 108-109).

12. O Sr. Nilton Bezerra Guedes apresentou suas razões de justificativas, em atendimento à audiência determinada no subitem 9.2 do mencionado Acórdão (peças 103-104).

## II – Exame Técnico

### Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Nilton Bezerra Guedes

13. O responsável ressaltou inicialmente que solicitou à Crehnor a apresentação das justificativas para as ocorrências relacionadas ao Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/2007, por ter sido aquela Cooperativa a responsável pela execução e controle financeiro das obras.

14. As ocorrências apontadas pelo Tribunal, acompanhadas da síntese das razões de justificativas apresentadas pelo Responsável e da análise dessas justificativas estão relatadas a seguir.

15. **Irregularidade: Concessão de crédito instalação para beneficiários que não residem nos assentamentos e não realizam atividades produtivas, desconsiderando que essas condições são pré-**

**requisitos para a concessão do benefício, nos termos do artigo 20, inciso V, da Norma de Execução 79/2008.**

15.1 **Razões de justificativa:** O responsável informou que todos os beneficiários do crédito instalação têm que ser assentados da reforma agrária, pois para acessar esse crédito deve assinar contrato perante a Superintendência Regional.

15.1.1 Alegou que não estão citados no relatório os casos apurados, apesar do item 3.1.1 citar as planilhas "participação societária" e "vínculos trabalhistas" que não foram disponibilizadas. Assim, não há como apresentar justificativas, por não terem sido informados quais os apontamentos realizados pela equipe de auditoria.

15.1.2 Informou quais os procedimentos de seleção e homologação de candidatos para um lote da reforma agrária, nos termos art. 6º da Norma de Execução n. 45.

15.1.3 Alegou que alguns agricultores ou suas companheiras, depois de assentados, são contratados para serem professores em escolas nos próprios assentamentos, agentes comunitários de saúde, motoristas de ônibus escolar, ou ainda outras atividades para complementação da renda para a família, mas este fato não ensejaria motivo para rescisão contratual, desde que a família efetivamente continue explorando o lote que lhes foi destinado.

15.1.4 Ressaltou que os assentados comumente possuem participações societárias, pois são presidentes de associações ou membros de cooperativas do assentamento ou da região, o que somente fortalece o seu vínculo e participação na busca de novas possibilidades para os demais beneficiários dos projetos de assentamento da região.

15.1.5 Informou ainda que a Superintendência disponibiliza um supervisor de assentamento que acompanha e fiscaliza de forma intensiva as ocupações e a exploração das parcelas dos assentamentos e que houve a constatação da situação irregular em 48 lotes, os quais são objeto de ação judicial de reintegração de posse.

15.2 **Análise:** A Norma de Execução n. 45 mencionada pelo responsável, no seu art. 6º estabelece taxativamente que não podem ser beneficiários da reforma agrária:

I - Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a);

II - ...

III - Proprietário (a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a);...”

15.2.1 A Norma de Execução 79/2008, que estabelece as regras para a concessão e aplicação do crédito instalação, no seu artigo 20, inciso IV, define os pré-requisitos para a aplicação desses recursos, dentre os quais está a verificação pelo Incra da moradia habitual e da atividade produtiva do assentado, tendo por base os relatórios de atividade dos servidores designados para execução dessas atividades ou da equipe de ATES, os quais devem ser sempre recepcionados e aprovados pelo Incra.

15.2.2 Existem situações em que os assentados possuem vínculos com cooperativas e associações da região como alegado pelo Responsável, mas as situações irregulares apontadas no relatório referem-se a beneficiários que são sócios de empresas, como demonstrado no quadro abaixo:

Assentamento	SIPRA	Beneficiário	Vínculo Externo
Celso Furtado	PR028300001111	Reginaldo Roberto Kosmoski	Empresa Reginaldo Roberto Kosmoski, CNPJ:11.535.158/0001-82, Rio Bonito do Iguaçu/PR, ativid.: Transportes
	PR028300001136	Dilmar de Oliveira	Sócio da DM Têxtil Comércio e Representação Ltda. ME, CNPJ: 02.518.254/0001-21, Jaraguá do Sul/SC, Ativid.comércio varejista de roupas
	PR028300001548	Jose Maria Ferreira	Sócio da JM - Materiais de Construção e Construtora, CNPJ:05.610.389/0001-00, de Quedas do Iguaçu/PR
	PR028300001383	Laudina Libera Rosin	Sócia da Empresa Transporte de Cargas Tonello Ltda., CNPJ:11.159.502/0001-86, de Francisco Beltrão/PR,Ativid.: transporte de carga

	PR028300001067	Valderi Castro Barboza	Sócio da Empresa Valderi Castro Barboza & Cia Ltda., CNPJ:07.266.112/0001-38, de Espigão Alto do Iguaçu/PR, Ativid.: Transporte Passageiros
Ireno Alves dos Santos	PR013400002446	Eliseu Custódio de Ramos	Empresa Eliseu Custódio de Ramos, CNPJ 10.471.045/0001-06, Coronel Vivida/PR, Ativid.: Preparação de canteiro e limpeza de terreno
	PR013400000061	Natalino Molec	Empresa individual Natalino Molec, CNPJ:12.324.730/0001-27, Rio Bonito do Iguaçu/PR, Ativid.: Bar
	PR013400002272	José Luiz da Silva	Sócio Empresa Silva & Sales Construtora Ltda., CNPJ:10.852.893/0001-57
	PR013400002465	Vera Lúcia Zimmermann	Empresa individual Vera Lúcia Zimmermann, CNPJ 03.328.786/0001-69 - Rio Bonito do Iguaçu/PR, Atividade: Lanchonetes

15.2.3 Outra situação questionada são os assentados que possuem vínculos públicos, em desacordo com o disposto no art. 6º, Inciso I da Norma de Execução n. 45, como demonstrado a seguir:

SIPRA	Beneficiário	CPF	Vínculo Externo	Cargo
PR028300001418	Angelica Helena Dreyer	008.260.159-30	PM Quedas do Iguaçu/PR	Professora
PR028300001288	Anilto Bueno	815.416.279-20	PM Quedas do Iguaçu/PR	Professor
PR028300001260	Gelson Adriano Palma	053.095.899-61	PM Quedas do Iguaçu/PR	Professor
PR028300001647	Marcia Sueli S. Bonruque	283.589.098-02	Secretaria Estado Educação	Faxineira
PR028300001343	Sergio Weirich	004.524.090-63	PM Quedas do Iguaçu/PR	Professor
PR028300001249	Varlei Vieira	039.757.439-80	PM Quedas do Iguaçu/PR	Professor
PR013400002290	Celso Marcanssoni	913.960.429-20	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Agente comunitário de saúde
PR013400002645	Daliria dos Santos Mello	005.260.039-44	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Zeladora
PR013400002163	Derli Padilha	855.105.809-68	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	auxiliar limpeza
PR013400000512	Gilberto Luis Schimanski	549.226.589-04	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Operador máquina
PR013400000555	Loreci Ap. da Trindade	024.491.739-60	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Zeladora
PR013400002491	Nair Brzezinski	018.435.779-92	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Professor
PR013400001748	Roque Ivo Loop	618.619.449-34	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Agente comunitário de saúde
PR013400002091	Tereza Lurdes Pinheiro	723.976.409-53	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Agente comunitário de saúde
PR013400002144	Vanderlei R. Schuck	916.822.909-72	PM Rio Bonito do Iguaçu/PR	Auxiliar limpeza

15.2.4 A Equipe constatou que sempre existe pelo menos um membro da família ocupando o lote para não configurar seu abandono, entretanto, existem beneficiários titulares que possuem vínculos externos e que não residem no assentamento. Nas entrevistas realizadas com os assentados, constatou-se que muitas famílias, embora residindo nos lotes, não realizam atividades produtivas e optaram por arrendar a área para exploração de terceiros. Todas as ocorrências apontadas pela Equipe estão relacionadas na peça 79.

15.2.5 De todo exposto, conclui-se pela rejeição das razões de justificativas apresentadas.

**16. Irregularidade: Ausência de controle na aplicação do crédito instalação nos projetos de assentamento Celso Furtado e Ireno Alves dos Santos, o que proporcionou a existência de casos em que assentados realizaram compra de materiais de construção, entretanto as obras não tinham sido realizadas e situações em que alguns itens de materiais adquiridos não foram aplicados na obra.**

**16.1 Razões de justificativa:** Informou que a parceria entre Inkra e CEF no Assentamento Celso Furtado teve o objetivo de auxiliar as famílias assentadas na complementação dos recursos para construção das casas que, a princípio era de R\$ 7.000,00 do Inkra que, após a efetivação dessa parceria, foi ajustado para R\$ 15.000,00.

16.1.1 Alegou que além de ampliar o crédito, a administração do Inkra buscou a descentralização na aplicação do recurso, que foi repassado à CEF, conforme atribuição constante da Cláusula Quinta, inciso VI, do Acordo de Cooperação e Parceria firmado em 20 de março de 2007.

16.1.2 Informou que o controle foi realizado pela Caixa, que dispõe de todos os documentos, cronograma, notas fiscais, planilha de levantamento de serviços e relatório de acompanhamento do empreendimento de cada etapa e a Superintendência Regional do Inkra faz o acompanhamento por intermédio da Unidade Avançada em Laranjeiras do Sul.

16.1.3 Ressaltou que a Caixa é a entidade oficial na execução da política habitacional do governo federal, que atua intensivamente no programa de construção e melhoria de moradias, sendo a empresa pública que mais experiência tem nesse ramo.

16.1.4 Com relação ao Projeto de Assentamento Ireno Alves dos Santos, informou que foram liberados R\$ 8.000,00 na modalidade de recuperação de moradias e o controle é realizado por servidores designados, que acompanham as pesquisas de preços dos fornecedores e a execução das obras e as notas fiscais são atestadas pelos assentados e pelos titulares da conta corrente, encaminhadas à Superintendência acompanhadas dos recibos de mão de obra. E que, após aprovadas as despesas, é enviado ofício de autorização ao Banco do Brasil para pagamento direto aos fornecedores.

16.1.5 O responsável apresentou planilha com as ocorrências apontadas pela Equipe de Auditoria e informou que todas as situações foram vistoriadas pelos seus técnicos e regularizadas.

16.2 **Análise:** Diante da informação apresentada pelo responsável de que as irregularidades foram sanadas, entendo que as justificativas podem ser acatadas, embora seja equívocado o entendimento de que cabia à Caixa o controle na aplicação dos recursos do crédito instalação.

17. **Irregularidade: Ausência de controle na aplicação do crédito instalação no projeto de assentamento Celso Furtado, previsto na Norma de Execução INCRA 79/DD/2008 e na cláusula quinta do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/07, que propiciou a ocorrência dos indícios de irregularidades listados a seguir, cometidos pela Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná - Crehnor e pelas empresas que forneceram materiais de construção, com a autorização para pagamento pela Crehnor para:**

- Empresa localizada dentro do assentamento (Materiais de Construção Nova União Ltda.);
- Empresas que não atuam no ramo de fornecimento de material de construção (Barea Obras e Serviços Ltda. e Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda.);
- Empresas localizadas muito distante das obras, o que pode comprometer o custo do transporte (Cruzeiro & Cia Ltda., Goioerê/PR e S. da Silva Material de Construção Mariluz/PR).

17.1 **Razões de justificativa:** O responsável informou que o Incra realiza o acompanhamento e fiscalização por meio de servidores designados para esta atividade e autorizou a Caixa a caucionar os valores dos financiamentos contratados, conforme inciso VI das Obrigações da Caixa no Acordo de Cooperação, para que esses recursos fossem aplicados de acordo com os critérios de medição e acompanhamento estabelecidos pelo Programa de Carta de Crédito Individual, Modalidade Aquisição de Materiais de Construção, Operações Coletivas.

17.1.1 Ressaltou que a Caixa deverá realizar a aplicação de acordo com cronograma, planilha de preços, notas fiscais e relatório de acompanhamento de cada etapa do empreendimento e, nos termos do item VI do Acordo, dar ciência ao Incra da existência de quaisquer problemas. No entanto, até o momento a Superintendência não foi comunicada sobre qualquer indício de irregularidade na aplicação do crédito.

17.1.2 Alegou a existência de uma entidade organizadora e da comissão dos representantes que proporciona segurança na aplicação dos recursos, o que levou o Incra a fiscalizar mais ostensivamente os créditos aplicados diretamente junto ao Banco do Brasil.

17.1.3 Quanto às autorizações para pagamento, informou que o Incra transferiu para a Caixa, com autorização dos titulares das contas, os recursos das 670 famílias atendidas pela Crehnor, que é agora a entidade responsável pela autorização e liberação dos pagamentos, não mais passando pelo crivo da Superintendência Regional, haja vista serem liberados de acordo com os normativos daquele agente financeiro.

17.1.4 O Senhor Superintendente consultou a Crehnor sobre os itens levantados no Acórdão e transcreveu as informações fornecidas por aquela Cooperativa:

17.1.4.1 Quanto à existência de empresa localizada dentro do assentamento (Materiais de Construção Nova União Ltda.), a Crehnor informou que a empresa estabeleceu um depósito de materiais de construção no interior do assentamento Celso Furtado para facilitar a logística de distribuição dos materiais de construção, atendendo exclusivamente às obras deste projeto, atendendo inclusive as empresas Cruzeiro & Cia Ltda. e S da Silva Material de Construção;

17.1.4.2 Relativamente às empresas que não atuam no ramo de fornecimento de material de construção (Barea Obras e Serviços Ltda. e Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda.), a Crehnor informou que

as referidas empresas têm como atividade secundária o fornecimento de material de construção e atenderam aos critérios exigidos e forneceram os materiais de construção nas quantidades, qualidade e prazos estipulados pelo projeto técnico;

17.1.4.3 No que se refere à contratação de empresas localizadas muito distante das obras (Cruzeiro & Cia Ltda., Goioerê/PR e S. da Silva Material de Construção Mariluz/PR), a entidade organizadora informou que foram enviados convites a todas as lojas de materiais de construção do Município de Quedas do Iguaçu/PR antes do início do projeto, mas nenhuma empresa local demonstrou interesse por considerarem os valores disponíveis insuficientes. Dessa forma, foi aberto o convite para empresas de outras cidades.

17.2 **Análise:** As justificativas apresentadas pelo responsável apresentam algumas contradições, pois é informado que o Incra realiza o acompanhamento e fiscalização com a designação de servidores para essa atividade, ao mesmo tempo que alega ser responsabilidade da Caixa e da Crehnor as autorizações e liberações dos pagamentos, nos termos do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07.

17.2.1 O Senhor Superintendente, ao consultar a Crehnor para obter as justificativas das ocorrências questionadas na auditoria, confirmou a constatação de que o Incra não realizou qualquer controle na execução financeira das obras executadas à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07. A alegação de que não cabia ao Incra a atribuição de realizar o controle não prospera, pois a Cláusula Quinta do mencionado Acordo de Cooperação determina como responsabilidade do Incra, dentre outros:

V - Acompanhar e fiscalizar a construção ou recuperação das moradias adotando, quando for o caso, medidas cabíveis junto ao responsável técnico da obra nomeado pela entidade organizadora dos assentados, bem como a comissão de representantes, assegurando a aplicação efetiva dos recursos disponibilizados aos assentados. (Peça 60.p. 5) grifei.

17.2.2 A Norma de Execução 79/2008, no seu artigo 3º, §1º, também determina que a aplicação, fiscalização e prestação de contas dos recursos do Crédito Instalação são de responsabilidade das superintendências regionais.

17.2.3 O Senhor Superintendente limitou-se a repassar a justificativa apresentada pela Crehnor quanto à existência da empresa Materiais de Construção Nova União Ltda. no interior do assentamento Celso Furtado, sem apresentar qualquer esclarecimento quanto à irregularidade do funcionamento de um estabelecimento comercial dentro do assentamento. Ressalte-se que os proprietários dessa empresa residem no Município de Alto Piquiri/PR, distante 250 km do Assentamento.

17.2.4 Embora a Crehnor informe que as empresas Barea Obras e Serviços Ltda. e Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda. têm como atividades secundárias o fornecimento de material de construção, os seus contratos sociais não confirmam essa informação (peças 62 e 63).

17.2.5 Outra situação que demonstra total falta de controle na aplicação do crédito instalação à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07 é a contratação da empresa Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda. que, segundo as notas fiscais (peças 39 a 41), localiza-se em um endereço inexistente (Rua Sargento João Nascimento Lopes, 1070, no Centro do Município de Laranjeiras do Sul). Ressalte-se que a Unidade Avançada do Incra que supostamente fiscaliza a execução do programa no PA Celso Furtado também está sediada nesse Município.

17.2.6 De todo exposto, conclui-se pela rejeição das razões de justificativas apresentadas.

18. **Ausência de controle na aplicação do crédito instalação no projeto de assentamento Celso Furtado, previsto na Norma de Execução 79/DD/2008 e na cláusula quinta do acordo de cooperação CRT/PR/4.000/07, que propiciou a ocorrência de indícios de irregularidades listados a seguir:**

- ausência de assinatura nas notas fiscais dos beneficiários assentados que receberam os materiais de construção;
- cobrança indevida, pela Crehnor, de cada beneficiário do crédito instalação, da importância de R\$ 500,00 a título de despesas operacionais que somado a cobrança compulsória da taxa de inscrição na cooperativa de R\$ 300,00, perfaz um montante individual de R\$ 800,00;

- notas fiscais emitidas pelas empresas, que incluíram alguns itens de materiais em quantidades superiores aos efetivamente utilizados nas obras, conforme apontado no relatório de auditoria;
- aceitação da Nota Fiscal 31, de 9/6/2008, da empresa Eder Berkenbrock Materiais relativo ao fornecimento de materiais para a obra do Lote 95 do Sr. Felipe Drabrecka, que não construiu nenhuma casa e não recebeu os materiais da empresa.

18.1 **Razões de justificativa:** Quanto à ausência de assinatura nas notas fiscais dos beneficiários, o responsável informou que será reiterado à Caixa e à Crehnor a exigência de fazer constar as assinaturas nas respectivas notas fiscais, tanto pelos beneficiários, quanto pelos representantes das contas e que será realizado levantamento junto à Caixa dos casos em que porventura não constem assinaturas, para o devido saneamento.

18.1.1 A cobrança da importância de R\$ 500,00 de cada assentado, segundo a Crehnor, refere-se à contratação de profissionais das áreas de serviço social, engenharia, arquitetura, etc. para a elaboração dos projetos técnicos, organização das famílias e acompanhamento das obras.

18.1.2 No tocante a taxa de inscrição, a Cooperativa alegou que seu pagamento não é compulsório como afirmado, considerando que cada assentado tem o direito de aderir ou não a uma cooperativa conforme previsto no artigo 5º, inciso XX da Constituição da República Federativa do Brasil.

18.1.3 Segundo a Crehnor, em reunião realizada nas comunidades do assentamento antes das contratações, foram apresentados todos os critérios de participação, bem como os projetos técnicos e demais características dos serviços oferecidos por aquela Cooperativa. Coube a cada beneficiário optar por qual forma de acesso ao crédito se vincularia e 670 beneficiários optaram pela Crehnor, 46 pela Cresol e 257 optaram por acessar o recurso diretamente pelo Inbra.

18.1.4 Com referência a inclusão de alguns itens de materiais em quantidades superiores aos efetivamente utilizados nas obras, a Crehnor informou que nenhum beneficiário teve liberado recurso superior a R\$ 19.000,00 e todas as notas fiscais citadas no Relatório de Fiscalização referem-se a beneficiários que estão com suas casas concluídas e vistoriadas pela Caixa.

18.1.5 Alegou que as notas fiscais foram preenchidas manualmente e compõem um universo de mais de quatro mil notas fiscais e as falhas mencionadas no relatório de fiscalização não chegam a atingir 0,4% de todas as notas emitidas.

18.1.6 Como esses documentos são emitidos antecipadamente para entrega futura, é possível ocorrer divergências mínimas entre o material comprado e o aplicado na obra, pois no ato da execução alguns materiais podem ter o consumo variado, como areia, cimento, pedra brita, etc. O importante é que, ao firmar o compromisso de compra com determinada empresa, ela é obrigada a fornecer o material necessário para executar os serviços na quantidade, qualidade e valores constantes nos projetos.

18.1.7 Sobre o quadro que trata de diferenças de preços para um mesmo produto, a Crehnor informou que há um erro de preenchimento da nota fiscal no preço da barra de aço 6,3mm e que itens como areia, pedra brita e tijolos apresentam variação tanto pela questão temporal, quanto pela questão do frete. Informou que em cada etapa, o consumo chega a 1.800 m<sup>3</sup> de areia, 800 m<sup>3</sup> de pedra brita e 280 mil tijolos.

18.1.8 Alegou que o mercado local e da região não possui condições de atender esta demanda e assim necessitou buscar produtos em outras regiões do Estado. Dessa forma, a variação de preço pode ser de até 50% numa mesma semana, dependendo se a pedra brita foi comprada em Quedas do Iguaçu ou em uma cidade de outra região. Também pesa no valor do frete para entrega no local da obra dentro do assentamento, pois há lotes localizados a 1 km e outros até 30 km de distância do centro urbano.

18.1.9 Relativamente à aceitação da Nota Fiscal 31, de 9/6/2008, da Empresa Eder Berkenbrock Materiais, relativa ao fornecimento de materiais para a obra do Lote 95 do Sr. Felipe Drabrecka, que não construiu nenhuma casa e não recebeu os materiais da empresa, a Crehnor argumentou que os recursos são liberados antecipadamente, de acordo com os beneficiários relacionados no cronograma físico-financeiro e pode haver desistência ou adiamento do início de sua obra a pedido do beneficiário, mesmo após o recebimento do recurso. Nesses casos os recursos são aplicados nas obras que a substituir, sem

prejuízo para o beneficiário, que receberá normalmente o recurso de sua unidade, assim que retornar ao cronograma de execução.

18.1.10 Informou que o Incra está fazendo as tratativas com a Caixa para a liberação dos recursos dos beneficiários que optaram pelo distrato, a fim de que os beneficiários tenham sua situação regularizada e possam iniciar a construção de suas moradias com acompanhamento pelo Incra.

18.1.11 O responsável, com o objetivo de demonstrar o andamento das obras contratadas com a interveniência da Crehnor, designou servidores da Unidade Avançada Laranjeiras do Sul para proceder levantamento da situação de todas as 670 unidade habitacionais, cujos relatórios acompanhados dos respectivos registros fotográficos foram encaminhados a Secex/PR (peças 103 e 104), demonstram a seguinte situação:

- 524 casas estão concluídas, sendo que algumas substituições de parceiros foram realizadas desde o início do processo de aplicação do crédito. Outras situações também já levantadas, referem-se a ocupações irregulares, que foram objeto de ações judiciais de reintegração de posse, em trâmite na 1ª e 2ª Varas da Justiça Federal de Cascavel;
- 18 casas têm mais de 50% da obra realizada;
- 10 casas têm menos de 50% da obra realizada;
- 103 obras ainda não iniciadas (a maioria refere-se a beneficiários que manifestaram interesse em distratar com a CEF/Crehnor);
- 15 casas – situação não informada pelo Incra (peça 103, p. 52)

18.1.12 O responsável ressaltou que a Superintendência Regional do Incra não é conivente com qualquer tipo de irregularidade quando se trata de recurso público a ser investido em prol dos beneficiários da reforma agrária e que a atuação conjunta com a Caixa, parceira com experiência na realização de moradias é de fundamental importância para garantir o acompanhamento e a liberação gradativa de recursos, na forma preconizada pelos seus normativos.

18.1.13 Requereu que a Caixa Econômica Federal também seja instada a manifestar-se no processo para apresentar relatórios, notas e informações que se encontram em seu poder e que deverá esclarecer com mais propriedade os normativos que regem o Programa de Habitação ora tratado.

18.2 **Análise:** A falta de controle na aplicação do crédito instalação executada à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07 contribuiu de modo decisivo no cometimento das irregularidades identificadas pela equipe de auditoria. A falta de assinatura dos beneficiários nas notas fiscais demonstra que os materiais de construção eram lançados na conta de cada obra, de acordo com os interesses da Crehnor, que realizou ainda a cobrança de R\$ 500,00 de cada assentado, sem que houvesse qualquer previsão. Essa parcela, somada à obrigatoriedade de pagar a taxa de inscrição na Cooperativa, no valor de R\$ 300,00, perfaz a cobrança indevida de R\$ 800,00 de cada assentado.

18.2.1 Ressalte-se que mesmo após a auditoria dar conhecimento dessas cobranças irregulares ao Incra, o Senhor Superintendente não tomou qualquer providência para apurar essas situações.

18.2.2 Quanto à quantidade de matérias adquirida, realmente a Crehnor limitou o total das despesas de cada lote em R\$ 19.000,00, que era o crédito disponível de cada beneficiário, mas as variações nas quantidades de materiais deveriam ser pequenas, em face dos projetos também possuírem poucas variações (casas com área construída de 45 ou 50 m<sup>2</sup>). No entanto, a equipe de auditoria contatou variações significativas que demonstram que as notas fiscais são peças de ficção, pois não refletem as quantidades de materiais efetivamente utilizados em cada obra.

18.2.3 A emissão da Nota Fiscal 31, de 9/6/2008, da Empresa Eder Berkenbrock Materiais (peça 34, páginas 18 e 43), relativa ao fornecimento de materiais para a obra do Lote 95 do Sr. Felipe Drabrecka comprova a constatação da Equipe, pois a obra não foi executada e a Crehnor alegou que esses materiais foram utilizados na obra de outro assentado, o que não é possível, pois se trata de financiamento individual e utilizar o material adquirido por um beneficiário na obra de outro consiste em irregularidade grave. Também nesse caso, estranhamente o responsável limitou-se a repassar para a Secex-PR a informação prestada pela Crehnor, como se não tivesse nenhuma responsabilidade por essa ocorrência.

18.2.4 De todo exposto, conclui-se pela rejeição das razões de justificativas apresentadas.

**Avaliação quanto ao cumprimento da determinação do subitem 9.1 do Acórdão 2761/2012 – Plenário relacionada à elaboração e implementação de Plano de Ação**

19. A auditoria realizada por esta Secretaria apurou irregularidades graves na aplicação do crédito instalação realizada à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, que provocaram elevados prejuízos em decorrência dos desvios de recursos promovidos pela Crehnor. O Tribunal entendeu que as irregularidades apuradas decorreram da falta de controle na aplicação dos recursos de responsabilidade do Incra. Entretanto, considerou que o crédito instalação não se trata de recurso público por pertencer aos beneficiários da reforma agrária e decidiu determinar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná que apresentasse a este Tribunal um plano de ação contendo cronograma de implementação de medidas para garantir a execução de suas atribuições de orientar e fiscalizar a aplicação dos recursos, bem como garantir que os resultados dessa concessão seja aprimorada e conduzida em conformidade com as Normas de Execução 79/2008 e 84/2009, especificamente no que se refere a (Acórdão 2761/2012 – Plenário):

- fiscalização da aplicação dos recursos do crédito instalação;
- apresentação da prestação de contas pela superintendência;
- avaliação de resultados;
- gestão de processos administrativos;
- cobrança dos inadimplentes;
- seleção e controle de beneficiários para recebimento do crédito instalação;
- registro contábil dos créditos concedidos.

20. A Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, em atendimento à determinação do Tribunal, encaminhou o plano de ação solicitado pelo Tribunal, elaborado por uma comissão de servidores designados para essa atividade (peça 116).

21. O cronograma para a implementação das ações propostas estão apresentadas no quadro contido no plano de ação, transcrito abaixo:

META/ATIVIDADE	AÇÕES	PERÍODO	RESPONSÁVEL
Nomear Comissão de Crédito e subcomissões; Determinar os critérios para elaboração do relatório descritivo das fiscalizações; determinar apresentação de relatório descritivo da fiscalização da aplicação do Crédito; Aprimorar as ações de fiscalização da aplicação dos Créditos.	Edição de Ordens de Serviço específica da Comissão de Crédito, e subcomissões; Através da reunião com os Técnicos e Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Chefes das Unidades, apresentar o Plano de Ação da superintendência, e especificamente os critérios para apresentação dos relatórios.	Abril/2013	Superintendente Regional e Chefe da Divisão de Desenvolvimento.
Saneamento dos Processos de Concessão de Crédito que já foram aplicados;	Constituir Comissão ou Grupo de trabalho.	2013 a 2014	Superintendente Regional; Chefe de Divisão de Desenvolvimento; Comissão Estadual e técnicos
Prestar contas parciais	No mês de fevereiro de cada ano, a Comissão e/ou Subcomissões deverão ser apresentados os Processos para análise da Prestação de Contas parcial, referente ao exercício anterior.	Concomitante à aplicação do Crédito.	Comissão de Crédito; Subcomissões de Crédito e técnicos dos Pas
Encerramento de 50 das 172 contas abertas junto ao Banco do Brasil	Proceder a conclusão das contas com saldos zerados ou com valores irrisórios, assim como concluir os processos que estão em fase final	dez/13	Comissão de Crédito; Subcomissões de Crédito e Técnicos dos Pas
Instruir Processos de Concessão de Crédito; - Instruir Processos individuais; - Alimentar o sistema de informações.B6	Efetuar a checagem dos Processos de Concessão de Crédito, assim como os individuais, acostando a documentação que, porventura esteja em falta; - Alimentação do Sistema de informações (SIPRA).	Concomitante à aplicação dos Créditos.	Comissão de Crédito; Subcomissões de Crédito e Técnicos dos PAs.
Levantar dados dos Créditos aplicados, visando o pagamento por parte dos beneficiários; - Repassar os dados coletados à Divisão Administrativa para os procedimentos afetos à cobrança.	Constituir Comissão ou Grupo de trabalho	2013 a 2016	Superintendente Regional Chefe de Divisão de Desenvolvimento e Técnicos dos Pas
Selecionar e identificar beneficiários do Crédito Instalação.	A Comissão ou Subcomissão de Crédito deverá proceder criteriosamente a fiscalização com vistas a selecionar os beneficiários que se enquadram nas normativas vigentes passíveis de	Na abertura do Processo	Comissão de Crédito; Subcomissões de Crédito e Técnicos dos PAs.

	recebimento dos Créditos em cada uma das suas Modalidades.	de Concessão do Crédito.	
Elaborar Manual para definição da sistemática de cobrança do crédito instalação em todas as suas modalidades	Nos termos do art. 18 da IN 69-2011	2013	Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e Diretoria de Administração
Elaborar sistema informatizado que auxilie na implementação da sistemática de cobrança	Nos termos do art. 18 da IN 69-2011	2013	Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e Diretoria de Administração

22. O Plano de Ação apresentou o planejamento para o aprimoramento e cumprimento das atribuições voltadas à aplicação, fiscalização e monitoramento do crédito instalação no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, mas não fez qualquer referência quanto aos recursos transferidos à Caixa Econômica Federal à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, que eram o foco da determinação emanada pelo Tribunal.

23. O Senhor Superintendente, nas razões de justificativas apresentadas já analisadas anteriormente, demonstrou sua posição equivocada de que, ao transferir os recursos do Banco do Brasil para a Caixa Econômica Federal, para aplicação conjunta com os recursos do “Programa Carta de Crédito FGTS Individual Operações Coletivas” geridos por aquela instituição bancária, transferiu também a responsabilidade de fiscalizar a aplicação desses recursos.

24. Diante dessa constatação, podemos concluir que o Plano de Ação, nos moldes como foi aprovado pelo Incra, não garante a adoção de ações corretivas quanto às irregularidades já identificadas e nem apresenta qualquer providência no sentido de minimizar os riscos de que essas tornem a ocorrer na continuidade da aplicação do crédito instalação de que trata o Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, cujos recursos estão depositados na Caixa Econômica Federal e estão sendo geridos pela Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor Laranjeiras.

**Comentários acerca da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF que promoveu o bloqueio das contas bancárias utilizadas para a execução financeira do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07**

25. O Ministério Público Federal, ao tomar conhecimento do presente processo, ajuizou ação civil pública na Justiça Federal - Subseção Judiciária de Cascavel/PR, para que a Caixa Econômica Federal, o Incra e a Crehnor deixem de liberar os valores decorrentes do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/2007 para os beneficiários e para a Crehnor-Laranjeiras, até que o Tribunal de Contas da União decida pela regularidade das contas apresentadas pelos réus.

26. Na referida ação, o MPF noticiou a tramitação do processo administrativo (peça de Informação n. 1.25.002.001454/2010-33, convertido em Procedimento Administrativo), originada da petição de um grupo de assentados do PA Celso Furtado beneficiários do crédito instalação com construções de casas intermediadas pela Crehnor. Os representantes alegaram sofrer ameaças para se associarem à referida Cooperativa para fazer parte do Programa de Habitação, além de terem de assinar notas fiscais e recibos relativos à execução de mão de obra sem a correspondente contraprestação de serviços.

27. Inicialmente, o Relator negou provimento à antecipação dos efeitos da tutela que visava determinação para que os réus deixassem de liberar os recursos. Após a decisão do TCU no Acórdão 2761/2012 – Plenário, quando foi determinada ao Incra a elaboração, no prazo de 90 dias, do plano de ação para assegurar a continuidade no envio de verbas, a Procuradoria da República em Cascavel/PR passou a monitorar a elaboração do referido Plano de Ação.

28. Transcorridos mais de 110 dias sem que o referido plano houvesse sido apresentado, o Ministério Público interpôs agravo de instrumento contra a decisão proferida anteriormente por aquela Subseção Judiciária. O Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle deferiu o efeito suspensivo e determinou que os réus deixassem de liberar os valores decorrentes do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/2007 aos beneficiários e à Crehnor, bem como determinou o bloqueio das respectivas contas bancárias da Caixa Econômica Federal.

29. A Justiça Federal, Subseção Judiciária de Cascavel/PR, por meio do Ofício 7187037, de 26/4/2013, tendo em vista a decisão relativa ao Agravo de Instrumento n. 5001521- 86.2013.404.0000/P, solicitou a este Tribunal que se manifeste o mais rápido possível acerca do Plano de Ação elaborado pelo Incra em cumprimento ao Acórdão 2761/2012 – TCU (peça 118).

### III – Conclusão

30. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável, Sr. Nilton Bezerra Guedes, não foram capazes de elidir as irregularidades apontadas pelo Tribunal relacionadas a seguir, conforme análises constantes dos subitens 15, 17 e 18 desta instrução:

a) concessão de crédito instalação para beneficiários que não atendiam as condições previstas no artigo 20, Inciso V da Norma de Execução Incra 79/2008;

b) ausência de controle na aplicação do crédito instalação no Assentamento Celso Furtado, em especial dos recursos transferidos à Caixa Econômica Federal à conta do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, que propiciou a ocorrência de cobranças indevidas e desvio de recursos promovido pela Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor.

31. A constatação de que os recursos do Crédito Instalação são depositados em conta corrente bloqueada vinculada à associação ou aos representantes dos assentados e só podem ser movimentados por meio de autorização direta do Superintendente Regional ou da Chefe da Divisão de Desenvolvimento, em conjunto com a leitura do artigo 27 da Norma de Execução n. 79/2008 que expressamente determina que os pagamentos a fornecedores só podem ser autorizados pela autoridade mediante a apresentação de notas fiscais com atesto dos representantes/associação dos assentados, permitem concluir pela responsabilização direta do superintendente do órgão.

32. As normas em vigor já preveem controles bastantes de modo a assegurar que os órgãos encarregados fiscalizem a aplicação do crédito instalação, pois os recursos são mantidos em conta bloqueada, que só pode ser movimentada com o aval da autoridade superior, após comprovação da regular liquidação da despesa, com o posterior pagamento sendo realizado diretamente ao fornecedor.

33. O Senhor Superintendente, ao transferir os recursos relativos à construção de 670 casas para a Caixa Econômica Federal, por meio do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, não adotou as medidas de controle necessárias e previstas nos normativos em vigor, não cumpriu com a sua obrigação legal de fiscalizar a aplicação desses recursos e propiciou à Crehnor, contratada pela Caixa como entidade organizadora, utilizar os recursos sem qualquer controle, beneficiando-se dessa situação e causando prejuízos à execução do Programa por meio de desvios de recursos promovido em conluio com as empresas fornecedoras de materiais de construção, situação agravada pelo efeito social extremamente negativo decorrente da efetiva privação do direito dos 146 beneficiários (subitem 18.1.11) ao acesso de melhores condições de vida que seriam proporcionadas pela construção de suas moradias.

34. O único controle exercido no programa foi o acompanhamento físico das obras realizado pela Caixa que se mostrou insuficiente, pois a execução financeira foi realizada pela Agência da Caixa do Município de Dois Vizinhos/PR que se limitou a acatar as comprovações de despesas apresentadas pela Crehnor.

35. A precariedade das ações executadas pela Crehnor resta evidente diante da simples leitura do Termo de Cooperação e Parceria celebrado com a Caixa Econômica Federal, o qual teve como objeto unicamente viabilizar a implementação do Programa Carta de Crédito FGTS, sem qualquer referência à gestão dos recursos do Crédito Instalação. O termo também não previu qualquer tipo de remuneração para a Cooperativa, muito pelo contrário, pelas características do Programa da Caixa, a entidade organizadora deveria oferecer contrapartida sob a forma de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis (Peça 77, p. 3).

36. Aproveitando-se da falta de informação dos assentados, a Cooperativa realizou cobranças indevidas a título de despesas operacionais e taxa de inscrição na cooperativa no total de R\$ 800,00. Se considerarmos que está sob sua responsabilidade obras para 670 famílias, a Crehnor terá uma receita que pode ultrapassar R\$ 500.000,00 apenas com essas cobranças irregulares.

37. Os controles estabelecidos no sentido da manutenção dos recursos em conta bloqueada e de destinar os pagamentos diretamente aos fornecedores não impediu o desvio desses recursos, pois a Crehnor, em conluio com as empresas contratadas para fornecer materiais de construção, efetuou cobranças sem qualquer documento válido, de supostas despesas com mão de obra pagas a essas empresas. Ressalte-se que as notas fiscais que respaldaram os pagamentos sequer foram assinadas pelos beneficiários ou pelos representantes dos assentados.

38. A Exma. Sra. Ministra-Relatora, ao apreciar o processo, entendeu que os recursos do crédito instalação, uma vez concedidos, não são mais públicos, pois se tratam de financiamentos em nome dos beneficiários, depositados em conta específica e dessa forma não caberia a instauração do processo de tomada de contas especial inicialmente proposto por esta Secretaria.

39. O fato dos recursos do crédito instalação serem mantidos em conta corrente específica em nome de um representante dos beneficiários pode levar a conclusão de que, uma vez concedidos, os valores transferidos deixariam de ser públicos.

40. Entretanto, mesmo que os recursos não estejam no nome do Incra, devemos levar em consideração que os beneficiários não tem a posse desses valores enquanto estes permanecem depositados na conta bancária, pois o saldo é bloqueado e sua movimentação só pode ser efetuada pelo Superintendente Regional do Incra, que é responsável pela guarda desses recursos. Nessa situação, o valor que pertenceria a cada beneficiário não está individualizado e é desconhecido, pois ao valor nominal que cada um teria direito deveria ser acrescido do rateio dos rendimentos das aplicações financeiras.

41. Dessa forma, o financiamento só é consolidado quando as despesas forem aprovadas, pagas aos fornecedores com o aval do Superintendente Regional do Incra e os materiais e/ou serviços disponibilizados aos beneficiários e agregados ao seu patrimônio no valor real da obra construída, no caso, uma casa.

42. Os valores apurados por essa Secretaria que motivaram a proposta de instauração das tomadas de contas especiais não se referem às despesas regulares com aquisição de materiais de construção aplicadas nas obras em andamento, pois foram glosadas despesas nas seguintes situações:

a) parcelas relativas aos acréscimos cobrados por supostas despesas com mão de obra, pagas à empresas fornecedoras de materiais de construção (que não executaram esses serviços). Ressalte-se que essas parcelas não estão suportadas por qualquer documento que comprove a realização dos serviços;

b) pagamentos realizados à empresa Eder Berkenbrock Materiais, nos meses de junho e julho de 2008, que se encontrava inativa na Receita Federal desde 21/10/2005;

c) pagamentos realizados à empresa Costa e Lima Construções Ltda. suportadas por notas fiscais inidôneas emitidas em 25/10/2010, anteriores a data da autorização de impressão (23/11/2010).

43. Como não há qualquer documento hábil que demonstre que os recursos glosados pela Secretaria foram agregados ao valor das obras, entendo que não há como responsabilizar os assentados pelos valores desviados pela entidade organizadora contratada pela Caixa, que sequer possuía competência institucional e respaldo contratual para atuar na execução do crédito instalação.

44. O próprio Incra reconhece que a responsabilidade dos assentados se limita ao valores pagos cuja aplicação na moradia concluída sejam efetivamente comprovadas, pois no Plano de Ação elaborado em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 2761/2012 – TCU – Plenário, no capítulo referente a prestação de contas, propôs a seguinte ação:

1 - Os projetos de assentamento que já foram beneficiados, com processo concluído e prestação de contas aprovadas, serão resgatados para que, em consonância com os processos individuais dos beneficiários, possibilitem identificar o quanto cada família assentada recebeu a título de Crédito Instalação, destacadas por modalidade, para que se possa conferir efetivamente qual é o valor da dívida, nos termos da Instrução Normativa nº 69 de 06 de dezembro de 2011. (grifei)

45. O entendimento do Incra é que a dívida do beneficiário corresponde ao valor que cada assentado recebeu efetivamente e não ao valor nominal que foi depositado na instituição bancária. O caso em exame

demonstra que a falta de controle do Incra possibilitou que os recursos fossem desviados pela Crehnor antes de serem efetivamente disponibilizados aos assentados na forma de materiais e/ou serviços agregados diretamente a cada casa construída, e posteriormente serem objeto de avaliação técnica para fins de apuração das dívidas individuais de cada beneficiário.

46. A informação trazida pelo Ministério Público, da existência de processo administrativo instaurado em decorrência de denúncia de um grupo de assentados do PA Celso Furtado, beneficiários do crédito instalação, que teriam sofrido ameaças para se associarem à Crehnor para integrar o programa e para assinar notas fiscais de materiais e recibos de mão de obra sem a correspondente contraprestação, reforça a convicção de que os beneficiários não tinham escolha na forma de realizar as obras, se diretamente com o Incra ou com a interveniência da Crehnor, como alegado pelo Incra.

47. Diante do exposto, entendo que o Tribunal deve decidir pela necessária instauração de tomada de contas especial, pois esses recursos não foram aplicados nas obras, não cabendo aos assentados o ônus de restituir os valores que foram desviados por terceiros. Tendo em vista que 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, entendo também que o Senhor Superintendente do Incra deve ser responsabilizado por esses prejuízos apurados.

#### IV – Proposta de Encaminhamento

48. Diante do exposto, proponho que o processo seja submetido à consideração superior com a seguinte proposta de decisão:

a) com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Senhor Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00) e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, notificando-o para que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprove perante o Tribunal o pagamento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

b) determinar à Superintendência Regional do Incra do Paraná que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências:

b.1) exclua a Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor da condição de entidade organizadora do crédito instalação de que trata o Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07, tendo em vista que o referido Acordo bem como o Termo de Cooperação e Parceria celebrado entre a Caixa Econômica Federal e a Crehnor não preveem que essa Cooperativa figure como responsável pela aplicação do crédito instalação;

b.2) regularize as situações dos beneficiários do crédito instalação que não atendem as condições previstas no artigo 20, Inciso V da Norma de Execução Incra 79/2008.

c) determinar à Secex-PR a autuação de processo apartado de tomada de contas especial, constituído com os documentos que evidenciam a ocorrência dos prejuízos apurados no processo, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 252 do RI/TCU e autorizar desde já a promoção das citações do Sr. Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00), Superintendente Regional do Incra no Estado do Paraná, solidariamente com a Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor Laranjeiras (CNPJ 01.330.387/0001-07) e com as empresas listadas abaixo, para que apresentem alegações de defesa para as irregularidades apuradas ou recolham, no prazo de quinze dias, aos cofres do Tesouro Nacional as respectivas importâncias devidas, acrescidas dos encargos legais calculados a partir das datas mencionadas, até a data do efetivo recolhimento:

c1) empresa Avenida Materiais de Construção Ltda. (CNPJ 07.828.722/0001-88):

Despesas indevidas de mão de obra		Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago	Data Pagamento	Valor Pago
09/12/2008	4.522,18	29/01/2009	995,82
09/12/2008	995,00	29/01/2009	2.418,10
21/01/2009	3.135,09	29/01/2009	995,80
21/01/2009	1.601,84	09/02/2009	410,30

c2) empresa Barea Obras e Serviços Ltda. (CNPJ 09.311.252/0001-06) - mão de obra:

Despesas indevidas de mão de obra		Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago	Data Pagamento	Valor Pago
17/04/2008	28.620,00	10/10/2008	5.490,00
17/04/2008	29.160,00	05/11/2008	10.440,00
04/07/2008	13.500,00	10/11/2008	10.080,00
04/07/2008	5.940,00	15/12/2008	5.040,00
21/07/2008	10.800,00	23/12/2008	5.040,00
01/08/2008	6.480,00	24/12/2008	5.040,00
04/09/2008	14.580,00		

c3) empresa Cruzeiro e Cia Ltda. (CNPJ 08.718.423/0001-53):

Despesas indevidas de mão de obra		Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago	Data Pagamento	Valor Pago
29/04/2008	12.249,39	29/08/2008	12.795,40
29/04/2008	18.318,71	30/09/2008	8.980,40
19/06/2008	7.876,55	03/11/2008	11.970,28
19/06/2008	6.007,19	05/11/2008	1.318,50
15/07/2008	4.681,57	24/12/2008	4.573,36
30/07/2008	601,68	24/12/2008	3.840,36
30/07/2008	13.837,48	20/03/2009	3.889,55
30/07/2008	2.115,14		

c4) empresa Lontrense Com. Mat. Construção Ltda. (CNPJ 09.010.305/0001-59):

Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago
31/07/2008	1.613,68
04/09/2008	5.644,94
04/09/2008	4.130,70

c5) empresa Materiais de Construção Nova União Ltda. (CNPJ 11.983.138/0001-74):

Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago
28/12/2010	25.318,10
17/05/2011	27.662,94
30/05/2011	22.978,76
30/05/2011	3.527,30
09/09/2011	8.050,62
09/09/2011	8.050,62

c6) empresa Pantaneira Terraplanagem e Construção Ltda. (CNPJ 05.761.179/0001-13):

Despesas indevidas de mão de obra		Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago	Data Pagamento	Valor Pago
01/04/2009	10.312,54	23/09/2009	635,61
01/04/2009	827,69	23/09/2009	2.860,42
06/04/2009	820,60	22/10/2009	2.671,72
07/04/2009	2.848,92	22/10/2009	2.720,12
14/05/2009	4.234,51	22/10/2009	683,95
22/05/2009	10.679,57	22/10/2009	581,29
26/05/2009	7.442,64	05/11/2009	1.103,39
09/07/2009	1.318,50	05/11/2009	3.851,88
09/07/2009	1.910,77	05/11/2009	991,37
23/07/2009	1.618,02	19/11/2009	2.314,30
23/09/2009	2.401,91	19/11/2009	1.707,09
23/09/2009	1.509,89	19/11/2009	9.839,63

c7) empresa S da Silva Material de Construção (CNPJ 09.473.983/0001-58):

Despesas indevidas de mão de obra		Despesas indevidas de mão de obra	
Data Pagamento	Valor Pago	Data Pagamento	Valor Pago
23/06/2008	17.467,09	11/05/2009	908,20
30/07/2008	7.035,31	13/05/2009	5.512,90
05/08/2008	6.505,08	29/05/2009	2.094,90
29/08/2008	995,80	30/06/2009	995,80
05/09/2008	6.140,24	17/07/2009	995,80
23/10/2008	1.999,70	18/09/2009	3.222,90
23/10/2008	800,92	15/10/2009	4.541,00
23/10/2008	606,05	13/11/2009	4.116,76
23/12/2008	4.231,84	18/12/2009	1.514,24
12/01/2009	410,30	21/12/2009	497,90
12/01/2009	497,90	23/04/2010	5.357,59
13/02/2009	1.112,04	01/09/2010	25.001,12
23/03/2009	1.493,70	07/12/2010	8.563,66

c8) empresa Costa e Lima Construções ME (CNPJ 11.377.485/0001-53):

Data Pagamento	Materiais (R\$)	Mão de obra (R\$)	Observação
23/12/2007		820,62	Os materiais referem-se às NFs 876 a 884, 886 a 892, 894 a 927, 929 a 952, emitidos em 25/10/2010
23/12/2009		410,30	
23/12/2009		4.305,92	
23/12/2009		7.181,43	
23/04/2010		6.325,92	
23/04/2010		5.450,29	
23/04/2010		1.665,03	
23/04/2010		7.600,49	
27/08/2010		88.198,85	
27/08/2010		18.729,10	
27/08/2010		49.694,74	
24/09/2010		21.106,53	
30/11/2010		118.495,48	
14/12/2010	196.967,59	119.549,73	
23/12/2010		39.842,95	
11/02/2011		23.888,31	
17/05/2011		81.489,34	
24/05/2011		71.865,28	
20/06/2011		145.920,03	
17/08/2011		87.937,43	
17/08/2011		28.177,17	
19/09/2011		84.531,20	
19/09/2011		36.230,67	
22/09/2011		88.563,86	

c9) empresa Eder Berkenbrock Materiais (CNPJ 07.645.605/0001-89):

Notas Fiscais	Data Pagamento	Materiais (R\$)	Mão de Obra (R\$)
58 e 61	30/07/2008	5.604,18	995,80
112 a 125	30/07/2008	39.665,11	6.532,64
27, 29, 30, 32/3, 36, 39, 45, 47, 51, 54, 56/7, 62/3, 67, 69/74, 77/8, 80, 82/3, 87/9, 92, 96, 100/2, 104, 108	25/06/2008	104.571,04	17.236,65
75	22/07/2008	42.381,75	7.118,13
43/4, 46, 48/50, 52/3, 55, 59, 60, 64, 76, 85/6	26/08/2008	2.802,09	497,90
26, 31, 34/5, 38, 42, 65/6, 68, 79, 81, 84, 90, 94/5, 97/9, 103, 105/7, 109/11	25/06/2008	69.325,25	13.199,25

- **Irregularidade cometida pelo Sr. Nilton Bezerra Guedes:** ausência de controle na aplicação do crédito instalação no Assentamento Celso Furtado, executado por meio do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07 celebrado com a Caixa Econômica Federal, que propiciou a ocorrência de desvios de recursos promovidos pela Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos

Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná – Crehnor e pelas empresas contratadas para fornecimento de materiais de construção;

- **Irregularidade cometida pela Crehnor e pelas empresas relacionadas nos subitens c1 a c7:** desvio de recursos do crédito instalação realizadas por meio de pagamentos por supostas despesas com mão de obra, depositadas nas contas bancárias da empresa fornecedora de materiais de construção que não estão amparadas por qualquer comprovante de despesa;
  - **Irregularidade cometida pela Crehnor e pela empresa Costa e Lima Construções Ltda. ME:** desvio de recursos do crédito instalação realizadas por meio de pagamentos por supostas despesas com mão de obra, depositadas nas contas bancárias da empresa fornecedora de materiais de construção que não estão amparadas por qualquer comprovante de despesa e por meio de pagamentos de materiais de construção suportadas por notas fiscais inidôneas (NFs 876 a 884, 886 a 892, 894 a 927, 929 a 952, emitidos em 25/10/2010);
  - **Irregularidade cometida pela Crehnor e pela empresa Eder Berkenbrock Materiais:** desvio de recursos do crédito instalação realizadas por meio de pagamentos por supostas despesas com mão de obra, depositadas nas contas bancárias da empresa fornecedora de materiais de construção que não estão amparadas por qualquer comprovante de despesa e por meio de pagamentos realizados nos meses de junho e julho de 2008, quando essa empresa se encontrava inativa na Receita Federal desde 21/10/2005.
- d) Informar a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Cascavel/PR, da decisão adotada por este Tribunal;
- e) Determinar à Secex-PR que monitore o cumprimento das determinações exaradas no subitem “b” dessa deliberação;
- f) Arquivar os autos.”

2. Recebidos os autos, verifiquei que a jurisprudência deste Tribunal sinalizava no sentido de que a existência de desvios na aplicação dos recursos do crédito instalação não configurava hipótese para a instauração de tomada de contas especial, por se tratarem de recursos vinculados a financiamentos, a exemplo do deliberado nos acórdãos 2.001/2010 e 60/2011 do Plenário. Destarte, encaminhei os ao Ministério Público e solicitei 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.

3. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU se manifestou na forma do excerto abaixo transcrito:

“10. De fato, como salientado pela nobre Ministra Ana Arraes, a matéria não é nova, sendo tratada em outras oportunidades pelo pleno do TCU, via Acórdãos n.ºs 2.011/2010 e 60/2011, que assentou o entendimento de que os recursos transferidos aos beneficiários por meio do crédito instalação deixam de ser públicos no instante em que são transferidos para os assentados, restando a estes últimos a responsabilidade por quitar seus financiamentos nos termos do negócio jurídico que celebraram.

11. Portanto, em tese, não haveria possibilidade de instauração de tomada de contas especial ante a constatação de má aplicação dos recursos dos créditos de instalação concedidos aos beneficiários da reforma agrária, porquanto inexistente prejuízo ao erário.

12. Todavia, o incidente específico sobre o qual se funda o pedido de pronunciamento requer um exame mais detido.

13. De plano, compulsando o objeto do Termo de Cooperação e Parceria firmado entre a CEF e a Crehnor Laranjeiras, constante de sua cláusula primeira (p. 1, peça n.º 77), conclui-se que **a atuação da referida Cooperativa é ilegal**, porquanto a parceria ajustada visava à implementação de financiamentos no âmbito do **Programa Carta de Crédito FGTS**, na forma coletiva, nas modalidades e condições

disponibilizadas pela CEF, nada se referindo à gestão dos recursos do Crédito Instalação. Em outras palavras, o instrumento utilizado pela CEF para gestão específica dos recursos do Crédito Instalação era inválido para essa finalidade.

14. Ademais, consoante exaustiva investigação promovida pela Unidade Técnica instrutiva, **não se discute que boa parcela dos recursos sequer chegou às mãos dos beneficiários**, quer porque foram entregues a quem não preenchia os requisitos legais (item 15, peça n.º 119), em flagrante ofensa ao disposto no art. 20, inciso V, da Norma de Execução/Incrá n.º 79/2008, quer porque foram desviados pela Crehnor Laranjeiras para pagamentos indevidos a empresas que não chegaram a prestar os serviços contratados ou a entregar os materiais de construção (itens 16 e 18, peça n.º 119).

15. Também não se pode relegar a segundo plano que a atuação indevida da Crehnor Laranjeiras na liberação desses recursos motivou o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público Federal junto à Justiça Federal – Subseção Judiciária de Cascavel/PR, objetivando liminarmente o bloqueio das contas bancárias da Caixa Econômica Federal, abertas com a finalidade única de movimentar os recursos provenientes do Acordo de Cooperação CRT/PR/4.000/07. Essa ação se originou da petição de um grupo de assentados do PA Celso Furtado beneficiários do crédito instalação com construções de casas intermediadas pela Crehnor, os quais alegaram sofrer ameaças para se associarem à referida Cooperativa para fazer parte do Programa de Habitação, além de terem de assinar notas fiscais e recibos relativos à execução de mão de obra sem a correspondente contraprestação de serviços.

16. Desses fatos exsurtem desvios notórios de recursos públicos a atrair a competência do TCU para julgar as contas daqueles que dão causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

17. Com todo respeito à opinião diversa, não nos parece que verdadeira apropriação indébita desses recursos destinados à política pública da reforma agrária possa passar despercebida pelo TCU, ou mesmo tratada como matéria que refoge a sua competência, a exemplo do que restou acertadamente deliberado nos casos anteriores, por intermédio dos Acórdãos n.ºs 2.011/2010 e 60/2011. Repise-se que, diferentemente do caso aqui *sub examine*, naquelas oportunidades discutia-se a irregular aplicação dos recursos por parte dos assentados.

18. Assim, em atenção à audiência com que nos distingue a nobre Ministra Ana Arraes, esta representante do Ministério Público, no essencial, manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica à peça n.º 121, acrescentando tão-somente às citações em solidariedade sugeridas o Senhor Luiz Fernandes Machoski, Gerente-Geral da Agência da CEF de Laranjeiras do Sul/PR, que permitiu a atuação ilegal da Crehnor Laranjeiras como entidade organizadora dos recursos advindos do Crédito Instalação do Projeto de Assentamento Celso Furtado, por meio de Termo de Cooperação e Parceria que não legitimava tais operações por esta Cooperativa.”

É o relatório.