VOTO

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

2. Os trabalhos foram realizados nos dois maiores assentamentos no Estado do Paraná: (i) o projeto de assentamento – PA Celso Furtado, localizado em Quedas do Iguaçu/PR, composto de 1.080 lotes; e (ii) o PA Ireno Alves dos Santos, localizado em Rio Bonito do Iguaçu/PR, integrado por 934 lotes.

3. 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.

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

5. Foram constatadas as seguintes ocorrências: (i) concessão de crédito instalação para beneficiários que não atendem aos critérios do Programa de Reforma Agrária; (ii) aquisição de materiais que não foram utilizados; (iii) falta de controle na 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 verificação notas fiscais emitidas pelas empresas incluíram itens de materiais em quantidades superiores aos efetivamente utilizados nas obras; e (vi) cobranças indevidas de taxas de adesão e de despesas operacionais da cooperativa dos beneficiários do crédito instalação.

6. Em decorrência, a Secex/PR propôs, no primeiro momento: (i) a fixação de prazo para que o Incra/PR apresente esclarecimentos acerca dos fatos apontados e (ii) a instauração de processos apartados de tomada de contas especial, para tratamento das questões decorrentes (a) dos pagamentos de materiais de construção com esteio em documentos fiscais inidôneos e (b) dos pagamentos indevidos de mão de obra.

7. No voto condutor do acórdão 2.761/2012–Plenário, destaquei que o Tribunal vinha consolidando entendimento de que os recursos do crédito instalação possuíam natureza privada, porquanto perdiam seu caráter público a partir da celebração de contratos de financiamento. Transcrevi, nesse sentido, a abordagem que fundamentou os acórdãos 2.001/2010 e 60/2011, ambos do Plenário, que elucidaram o tema. Desta forma, o acórdão 2.761/2012–Plenário: (i) não autorizou a constituição dos processos de TCE; (ii) determinou ao Incra/PR que apresente plano de ação, com cronograma de implementação de medidas para garantir 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; e (iii) autorizou a audiência de Nilton Bezerra Guedes, superintendente regional do Incra/PR, para que apresente justificativas para a ausência de controle sobre concessão e fiscalização dos recursos do crédito instalação, que propiciou a ocorrência das diversas irregularidades apontadas.

8. Cuida-se, agora, da análise realizada pela Secex/PR à luz dos elementos remetidos pelo Incra/PR em decorrência do acórdão 2.761/2012 – Plenário.

9. No essencial, a unidade técnica opinou pela: (i) rejeição das justificativas de Nilton Bezerra Guedes e aplicação de multa àquele responsável; (ii) exclusão da Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná (Crehnor) da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.

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 e a Crehnor não preveem que essa Cooperativa figure como responsável pela aplicação do crédito instalação; (iii) constituição de processos de tomada de contas especiais para que sejam tratados os prejuízos decorrentes da aplicação irregular dos recursos do crédito instalação.

- II -

10. Em face da reiteração da proposta da Secex/PR em defesa da instauração das tomadas de contas especiais, apesar do entendimento deste Tribunal expressamente consignado no acórdão 2.761/2012–Plenário, solicitei pronunciamento do MPTCU quanto: (i) à legalidade da atuação da Crehnor na gestão dos recursos do crédito instalação; e (ii) ao adequado encaminhamento processual para apuração e responsabilização dos responsáveis pelos desvios de recursos apontados pela unidade instrutiva.

11. O Ministério Público assinalou que o TCU tem, de fato, o entendimento de que a fiscalização dos recursos do crédito instalação não se insere em sua competência, eis que a formalização das operações de crédito lhes confere caráter privado. Afirmou, no entanto, que o caso em exame seria diferente dos demais precedentes porque a atuação da Crehnor Laranjeiras seria ilegal, uma vez que o termo de cooperação firmado com Caixa "visava à implementação de financiamentos no âmbito do Programa Carta de Crédito FGTS, na forma coletiva (...), nada se referindo à gestão dos recursos do Crédito Instalação".

12. Não vislumbro, contudo, a existência dessa ilegalidade.

13. O Acordo de Cooperação e Parceria firmado em 20/3/2007 entre o Incra/PR e a Superintendência Regional Oeste do Paraná da Caixa pretendeu, conforme expressamente consignado em seus "consideranda", possibilitar a utilização conjunta dos recursos do Incra (Crédito de Instalação, modalidade Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação – Materiais de Construção) e do FGTS, "disponibilizando aos beneficiários de Projetos de Assentamento um volume maior de recursos para investimento em suas moradias ou construção de novas".

14. O referido acordo estabeleceu que os recursos oriundos do Incra, oferecidos aos assentados a título de Crédito de Instalação, constituiriam "contrapartida caução" para garantia do financiamento concedido pela Caixa em decorrência do Programa Carta de Crédito FGTS, com utilização dos recursos do FGTS. Nessa situação, os recursos do Crédito Instalação se integrariam, por assim dizer, como parte do Programa Carta de Crédito – FGTS – Operações Coletivas para aqueles assentados que desejassem obter recursos de maior monta.

15. O Termo de Cooperação e Parceria firmado entre a Caixa e a Crehnor Laranjeiras foi firmado, em 10/10/2007, com o objetivo de "viabilizar (...) ações para a implementação de financiamentos no âmbito do Programa Carta de Crédito FGTS, na forma coletiva (...)". Essa implementação, por sua vez, somente seria possível, como mencionei anteriormente, se ocorresse a aplicação da contrapartida, que era exatamente a parcela dos recursos ofertados aos assentados por meio do Crédito Instalação. Aliás, a Cláusula Terceira do Termo de Cooperação e Parceria expressamente consignava que os recursos a serem utilizados seriam provenientes "da linha de financiamento com recursos do FGTS (...) e recursos próprios da Entidade Organizadora a título de contrapartida (...)". Esses recursos de contrapartida, "próprios da Entidade Organizadora", são aqueles oriundos do Crédito Instalação repassados pelo Incra.

16. Na mesma linha, a Cláusula Sexta – Da Operação dos Programas, do Acordo de Cooperação e Parceria firmado entre a CEF e o Incra/PR dispunha:

"1. Para a viabilização de cada uma das operações coletivas, será celebrado um contrato próprio entre a Caixa, a Comissão de Representantes dos assentados e uma entidade organizadora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.

com tradição em empreendimentos de construção civil e regime de mutirão, auto construção ou auto gestão, conforme as normas da Caixa, no qual constarão as condições específicas de cada operação".

17. Como conseguinte lógico, o Termo de Cooperação e Parceria firmado entre a CEF e a Crehnor Laranjeiras alcançou também a gestão dos recursos da contrapartida exigida e caucionada, ou seja, os recursos do Crédito Instalação.

18. A Crehnor Laranjeiras estava habilitada, portanto, para fazer a movimentação daqueles recursos. Não existe, assim, diferença entre o caso tratado nestes autos e os precedentes já examinados por este Tribunal que afastaram a competência desta Corte para deliberar acerca da aplicação dos recursos do Crédito Instalação.

19. Ainda que a Crehnor Laranjeiras tenha feito mau uso dos recursos, com a realização de pagamentos indevidos a empresas que não chegaram a prestar os serviços contratados ou não forneceram os materiais adquiridos, tais recursos possuem natureza privada.

20. É certo que competia ao Incra, na forma dos diversos normativos, exercer a fiscalização sobre a aplicação dos recursos pelos assentados e seus representantes. A ausência da fiscalização pode ser tida como omissão ou irregularidade, que será discutida mais adiante neste voto. Mas não caracteriza hipótese de instauração de tomada de contas especial porque não houve dano aos cofres públicos. Os assentados terão que pagar pelos financiamentos, quer os recursos sejam bem ou mal geridos.

21. O mesmo raciocínio vale em relação à concessão de Crédito Instalação a pessoas que a ele não faziam jus, por não preencherem os requisitos legais e normativos para sua obtenção. Ainda que os beneficiários dos créditos não tivessem direito a sua percepção, assumiram a obrigação de pagá-los. Em termos contábeis, apesar de existir a irregularidade, não houve qualquer prejuízo para o erário. Ocorreu mero fato permutativo na composição do ativo: redução de dinheiro em caixa (ou dos depósitos em banco) e aumento dos direitos (créditos a receber).

22. Além dos precedentes já mencionados pela Secex/PR e pelo Ministério Público, anoto que, nos autos do TC 028.398/2007-3 o Tribunal discutiu recursos interpostos contra o acórdão 1.753/2011–Plenário e reafirmou a inconveniência de ser instaurada tomada de contas especial para tratar de desvios relacionados à aplicação de recursos do Crédito Instalação. Por meio do acórdão 742/2013-Plenário, o Tribunal conheceu dos recursos de reconsideração, deu-lhes provimento e arquivou os autos sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno.

23. Para que não pairem dúvidas acerca da questão, transcrevo excerto da manifestação do Ministério Público lançada naqueles autos, acolhida pelo relator:

"17. O cerne da matéria tratada nestes autos consiste em definir a natureza dos recursos oriundos do "Crédito Instalação", se pública ou se privada, somente se podendo cogitar de prejuízo ao erário caso a conclusão seja pela primeira opção, conforme, aliás, ocorreu no julgamento inicial.

18. Todavia, segundo a escorreita análise empreendida pela Serur, após disponibilizados aos assentados/tomadores do crédito, os recursos em questão não podem ser considerados como públicos, pois ainda que possa haver vinculação na utilização desses valores, com a existência até mesmo de uma comissão de servidores públicos e representantes dos assentados para fiscalizar a aplicação na finalidade almejada, a devolução aos cofres públicos far-se-á independentemente de qualquer irregularidade nessa aplicação, tal qual ocorre na concessão de empréstimos bancários ou em outras concessões de crédito público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.

19. Dessa forma, tal qual consignado pelo eminente Ministro Weder Oliveira no bojo do TC-028.622/2009-8, eventual dano ao erário decorrente da má-utilização ou desvio desses recursos traz prejuízo direto aos assentados, mas não aos cofres públicos.

20. Em síntese, uma vez repassados os recursos aos beneficiários, cessa a natureza pública desses valores, pois a exemplo dos empréstimos bancários, eles se incorporam ao patrimônio dos tomadores do crédito, os quais, independentemente do uso, assumem a obrigação de devolvê-los ao erário de acordo com os contratos firmados individualmente. Nesse sentido, caso se reconhecesse a existência do débito, dever-se-ia extinguir a relação contratual dos assentados com o Incra, sob pena de a União receber o valor correspondente ao "empréstimo" em duplicidade, locupletando-se com esse proceder.

21. É justamente essa a hipótese dos autos, na qual se verificou que parte dos recursos foi mal aplicada, seja pela compra de itens superfaturados, seja pela aquisição de materiais/serviços não entregues ou prestados.

22. Corretamente, a Serur conclui que não há como caracterizar essas ocorrências como dano aos cofres públicos, porquanto não caracterizadas impropriedades na destinação desses valores aos seus devidos beneficiários, apenas posteriormente a essa fase, quando o recurso deixa de ter natureza pública, é que se apuraram falhas na sua aplicação."

24. Ante todo o exposto e na linha jurisprudencial assentada nesta corte, inexiste pressuposto para constituição das tomadas de contas especiais pretendidas pela Secex/PR e pelo Ministério Público.

- III -

25. Quanto à audiência realizada, aquiesço às considerações da Secex/PR no que se refere à impossibilidade de aceitação dos argumentos de Nilton Bezerra Guedes relacionadas às seguintes questões: (i) concessão de crédito instalação para beneficiários que não residem nos assentamentos e não realizam atividades produtivas, desconsiderando que essas condições são requisitos para concessão do benefício, nos termos do art. 20, V, da Norma de Execução 79/2008; (ii) concessão de créditos instalação a beneficiários que são sócios de estabelecimentos comerciais e/ou funcionários públicos, em face da vedação contida no art. 6º da Norma de Execução 45/2005; (iii) ausência de controle na aplicação do Crédito Instalação no PA Celso Furtado.

26. Como já mencionei, o Incra/PR firmou acordo de cooperação e parceria com a Caixa para possibilitar a utilização conjunta dos recursos do Crédito Instalação e do FGTS. Também já deixei assente que a operacionalização do acordo englobaria a gestão dos recursos de ambas as fontes: Crédito Instalação e FGTS. Nos termos da Cláusula Quinta daquela acordo, constavam como obrigação da Caixa: (i) "liberar, na contratação, os recursos previstos para a primeira parcela, de acordo com o cronograma de desembolso aprovado, mediante a apresentação das respectivas notas fiscais e recibos de mão de obra e, a partir da segunda parcela, conforme o menor dos valores constantes nos seguintes documentos: Cronograma, Planilha de Levantamento de Serviço, Notas Fiscais e Relatório de Acompanhamento de Empreendimento de cada etapa"; (ii) comunicar ao INCRA a ocorrência de eventuais problemas, seja na fase de análise, contratação ou execução das obras; (iii) informar ao INCRA sobre o andamento físico da obra, através de correspondência eletrônica, informando o percentual médio a ser liberado".

27. Apesar das obrigações impostas à Caixa, permanecia com o Incra a responsabilidade maior pela verificação dos documentos fiscais apresentados e sua compatibilidade com os materiais efetivamente recebidos, à luz das obrigações expressamente atribuídas ao Incra pela Cláusula Sexta do Acordo, como se pode verificar:

"Cláusula Sexta – Da Operação dos Programas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.

A operação dos recursos deverá obedecer aos normativos específicos da Caixa e do Incra, sendo necessária, por esta razão, a adoção da seguinte operacionalização:

(...)

II. A Entidade organizadora repassará ao INCRA a comprovação da aplicação dos recursos aportados pelo Instituto através do Programa Crédito de Instalação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação – Materiais de Construção; recurso este que deverá ser aplicado em estrita observância à Norma de Execução INCRA nº 46/2005 ou outra que a substituir, sendo necessário, para isto:

a. Que o BENEFICIÁRIO adquira materiais de construção e solicite a emissão das notas fiscais correspondentes;

b. Que todos os integrantes da Comissão de Representantes dos BENEFICIÁRIOS assinem no verso das notas, atestando a entrega dos respectivos materiais;

c. Que o próprio BENEFICIÁRIO assine o verso da nota fiscal, atestando o recebimento dos materiais;

d. Que um servidor do INCRA faça a fiscalização da aquisição do material e elabore um relatório de aprovação;

e. Que todas as notas fiscais referentes ao recurso aportado através do Programa Crédito de Instalação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação – Materiais de Construção sejam enviadas ao INCRA para integrarem o procedimento administrativo de liberação e consequente prestação de contas;

III. Após a elaboração do relatório de aprovação dos gastos deste aporte de recursos efetuado pelo INCRA, a CAIXA efetuará a liberação e a fiscalização das demais parcelas do financiamento."

28. As justificativas relacionadas à ausência da fiscalização não podem, portanto, ser acolhidas. Podem ser aceitas, no entanto, as justificativas referentes às seguintes situações: (i) existência de empresa fornecedora de materiais de construção localizada dentro do assentamento; (ii) fornecimento de materiais de construção por empresas que não atuam nesse ramo; e (iii) empresas fornecedoras de materiais de construção localizadas muito distantes das obras, o que poderia comprometer o custo do transporte. Não parece fora de propósito admitir como aceitável a justificativa de que a empresa fornecedora dos materiais tenha instalado um estabelecimento comercial dentro do perímetro do assentamento para melhor atender às demandas que ali se originavam, considerando o elevado número de unidades habitacionais a serem construídas (mais de 600). Assim, o controle atribuído ao Incra pela Cláusula Sexta do Acordo de Cooperação e Parceria, transcrita no item 27 acima, compreendia a verificação da atestação do recebimento dos materiais, mas não incluía um nível de detalhamento tal que importasse na necessidade de verificação cadastral dos fornecedores.

29. Quanto ao plano de ação apresentado pelo Incra, diversamente do que entendeu a Secex/PR considero-o apropriado para atender à determinação do item 9.1 do acórdão 2.761/2012-Plenário. A unidade técnica assinalou que "o Plano de Ação apresentou o planejamento para o aprimoramento e cumprimento das atribuições voltadas à aplicação, fiscalização e monitoramento do credito 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". Penso, no entanto, que a "meta/atividade" denominada "saneamento dos Processos de Concessão de Crédito que já foram aplicados" compreende os referidos recursos. É de se considerar, ainda, que a determinação do item 9.1 do acórdão 2.761/2012–Plenário não fez menção expressa aos recursos transferidos à conta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.

do Acordo de Cooperação CRT/PR 4.000/07. Não havia necessidade, portanto, de que o Incra/PR particularizasse providências em relação ao referido acordo.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51304204.