



# SENADO FEDERAL

## AVISO

### Nº 82, DE 2012

Aviso nº 1440-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 8 de novembro de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 009.242/2011-2, pelo Plenário desta Corte na Sessão Extraordinária de 8/11/2012, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "BENJAMIN ZYMLER".

BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador ACIR GURGACZ  
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,  
Subsolo, Sala 13  
Brasília - DF



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 009.242/2011-2.

Natureza: Auditoria.

Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S/A; Banco do Nordeste do Brasil S/A; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA.

Interessado: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO – PNCF. ANÁLISE DA ESTRUTURA OPERACIONAL E DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

### RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada pela 8ª Secex, no período de 8/8 a 23/9/2012, por força do Acórdão 942/2007-TCU-Plenário, com o objetivo de analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, antigo Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.

2. A equipe de auditoria da unidade técnica elaborou relatório final que foi lançado à Peça nº 701, nos seguintes termos:

*“1. Cuidam os autos de auditoria operacional realizada no Programa Nacional de Crédito Fundiário, que deu continuidade às operações do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).*

#### *I.1 Antecedentes.*

*2. O presente trabalho teve origem nos autos do TC 019.682/2004-6, que tratou de solicitação encaminhada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, na qual se postulou que este Tribunal examinassem os atos praticados pelo então Conselho Curador do Programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra no período entre 2000 a 2002, ante o recebimento por aquela comissão de denúncias sobre possíveis irregularidades na gestão do referido Fundo, imputadas àquele conselho.*

*3. No curso da análise da matéria, verificou-se que o mencionado Conselho tinha competência para autorizar o repasse dos recursos, contudo, a sua aplicação era feita diretamente pelos agentes financeiros, com autorização das agências do Banco da Terra. Dessa forma, não restou evidenciado que os atos praticados pelo Conselho estivessem envolvidos de irregularidades.*

*4. Nessas circunstâncias, o Tribunal conheceu da solicitação e, por meio do Acórdão 145/2005-TCU-Plenário, determinou que fosse informado ao presidente da comissão referida no parágrafo 2, retro, que seria realizada fiscalização junto à Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA/MDA), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aos agentes financeiros Banco do Brasil e Banco do Nordeste, visando analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.*

5. Em cumprimento àquele acórdão, foi realizado levantamento de auditoria no Fundo de Terras e da Reforma Agrária (TC 008.416/2006-8), concluído em junho de 2006, com proposta no sentido de que fosse autorizada uma auditoria operacional no mencionado programa. Em decorrência disso, foi determinada a inclusão da auditoria sugerida no Plano de Fiscalização do Tribunal, nos termos do Acórdão 942/2007-TCU-Plenário.

#### 1.2 Objetivos e escopo da auditoria.

6. Foi estabelecida como problema de auditoria a existência de denúncias encaminhadas à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados sobre possíveis irregularidades ocorridas na gestão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (TC 019.682/2004-6).

7. Com suporte no problema de auditoria, formulou-se o objetivo da auditoria no sentido de analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.

8. Para alcançar o objetivo da auditoria, formulou-se o escopo com questões de auditoria abordadas inicialmente na matriz de planejamento e reproduzidas na matriz de achados, cujo teor apresenta-se na seguinte tabela:

Tabela 1 - Questões de auditoria.

Ordem na Matriz de Achados	Questão de Auditoria
1	O processo de seleção de beneficiários e de propriedades para o PNCF realizado pelas UTEs, nas Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e no Estado de Tocantins, no período de 2006 a junho de 2011 foi desenvolvido em conformidade com a Lei Complementar 93/1998 e o Decreto 4.892/2003?
2	Os projetos de assentamento do PNCF (linhas CAF e CPR), do período de 2006 a 2011, das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e no Estado de Tocantins, estão sendo implantados e desenvolvidos pelo MDA, em conformidade com a Lei Complementar 93/1998, Decreto 4.892/2003 e manuais operativos do Programa?
3	A operacionalização da gestão financeira do PNCF, (Gestor Financeiro – BNDES e Agentes Financeiros BB, BNB e CAIXA) conforme disposto na Lei 11.775/2008 e na Norma de Execução Financeira 1/2005/MDA, no período de 2006 a 2011, pelos agentes financeiros credenciados, é adequada para garantir a boa gestão do Fundo?
4	Existem controles internos suficientes para garantir a conformidade dos processos na execução das diversas fases do Programa (seleção de beneficiários, implantação dos projetos, desenvolvimento dos projetos e segurança dos sistemas gerenciais e financeiros), conforme disposto na Lei Complementar 93/1998, no Decreto 4.892/2003 e nos manuais operativos do Programa, a serem utilizados pelo Controle Interno e CGU, em todo o Território Nacional?

#### 1.3 Critérios.

9. O principal arcabouço regulatório do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC) é o documento 'Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária' (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010), editado pelo Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Os critérios de auditoria específicos que dão suporte aos achados são abordados no Capítulo III do presente relatório.

#### 1.4 Metodologia resumida.

10. A metodologia utilizada no presente trabalho consistiu no uso de diferentes técnicas e procedimentos em virtude da complexidade da auditoria e dos vários aspectos a serem analisados.

11. Inicialmente, durante a fase de planejamento da auditoria, foram realizadas entrevistas com gestores da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, além de exaustiva pesquisa bibliográfica por meio de consulta à legislação, aos normativos e aos trabalhos acadêmicos relativos ao PNCF. Foram realizadas ainda reuniões com os gestores financeiros do programa, notadamente, Banco do Brasil S/A e Banco do Nordeste do Brasil S/A.

12. Ainda na fase de planejamento, após a confecção da matriz de planejamento, a qual foi submetida à apreciação de especialistas para sua validação, foi realizado teste-piloto para avaliar a consistência e a adequabilidade dos papéis de trabalho destinados à coleta de dados (peças 66-67, 70 e 86- 121).

13. Com o intuito de realizar um diagnóstico autêntico do programa e a fim de avaliá-lo, de forma sistemática, no âmbito nacional, foi necessário e imprescindível o apoio das regionais do TCU, concretizado por meio da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que contou com a ajuda de nove Secexs, o que possibilitou a visita a doze estados da federação, cuja participação no PNCF representa 85% do valor total do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (peça 606).

14. Além disso, na etapa de execução dos trabalhos, foi realizado trabalho de inteligência com suporte da tecnologia da informação, o que permitiu o cotejamento de mais de 200 mil CPFs de beneficiários do PNCF e cônjuges com os sistemas Siage, Rais, TSE, Sisobi, CNPJ, Renavam e Sipra, com o desiderado de verificar o regular cumprimento das condicionantes de elegibilidade dos favorecidos pelo PNCF (peças 612- 618).

15. Em seguida, com a análise dos resultados das entrevistas, leitura de artigos acadêmicos e tratamento das evidências coletadas em campo, foi elaborada a primeira versão da matriz de achados (peça 565), objeto também de painel de referência (peças 569-571), que contou com a colaboração de especialistas de diversas instituições.

16. A estratégia metodológica empregada na auditoria durante as etapas de planejamento e de execução estão descritas no Apêndice X - Detalhamento dos métodos utilizados, que também discorre sobre os critérios de seleção das localidades visitadas e sobre as limitações impostas ao trabalho.

17. Cumpre ressaltar que os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional, não tendo sido imposta nenhuma restrição aos exames.

## II. Visão geral.

### II.1 Objetivos.

18. Os principais objetivos do PNFC constam do Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (ROFTRA) (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010). Em linhas gerais, o crédito fundiário visa ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, com vistas a sua justa distribuição (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).

19. O Subprograma de Combate à Pobreza Rural (CPR), uma das linhas de financiamento do crédito fundiário, tem por finalidade conceder aos trabalhadores rurais assentados apoio à instalação de suas famílias, implantação de infraestrutura comunitária e capacitação dos beneficiários, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos.

20. Na versão atual do crédito fundiário, o PNFC é o conjunto de ações que visa, por intermédio de crédito fundiário, a promoção do acesso a terra e investimentos básicos e produtivos, que permitam estruturar os imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

21. A linha de financiamento CPR atua por meio de dois instrumentos denominados Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) e Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC). O SAT financia a aquisição de imóveis rurais com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, sendo estes reembolsáveis, repassados por meio de contrato de financiamento; e o SIC cuida de projetos de

*infraestrutura básica e produtiva, executados pelas associações de trabalhadores rurais com recursos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, sendo estes não reembolsáveis e não caracterizados como operação de financiamento, repassados por meio de contrato específico de transferência de recursos.*

22. A linha de financiamento *Consolidação da Agricultura Familiar (CAF)* é operada por meio do *Subprojeto de Aquisição Terras (SAT)* e do *Subprojeto de Investimentos Básicos (SIB)*. O SAT financia a aquisição de imóveis rurais nas mesmas condições da Linha CPR e o SIB atua em projetos de infraestrutura básica e produtiva implementados pelos trabalhadores rurais com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, sendo estes reembolsáveis, e incluídos no contrato de financiamento.

#### *II.2 Relevância.*

23. O Programa Nacional de Reforma Agrária é um conjunto de políticas públicas concebidas para beneficiar famílias rurais de todo o País com o objetivo de facilitar o acesso a terra, por meio de obtenção e destinação de imóveis rurais aos trabalhadores rurais, visando à geração de emprego e renda. O fundamento legal do Programa é a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e legislação complementar. Para a obtenção da terra, são utilizados instrumentos tais como: desapropriação por interesse social de propriedades não produtivas, compra e venda, doação, alienação de terras públicas e outros. É, na essência, instrumento de fundamental importância para o desenvolvimento do País.

24. Por sua vez, o PNFC faz parte do Plano Nacional de Reforma Agrária, como instrumento complementar, e possibilita o acesso a terra e a investimentos para a estruturação da unidade produtiva e para infraestrutura básica, por meio de financiamento. O financiamento se destina à aquisição das terras rurais diretamente pelos trabalhadores e pequenos proprietários rurais, bem como a liberação de recursos para a execução do SIB e do SIC.

25. O PNFC é complementar à reforma agrária tradicional e serve para atender aos pequenos agricultores (meeiros, parceiros, arrendatários, assalariados rurais e agricultores com pouca terra). São parceiros, dentre outros, para a implantação do programa as prefeituras, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, os sindicatos de trabalhadores rurais, as associações, os consórcios de municípios.

26. O programa em referência configura-se como importante instrumento de política pública, sendo considerável o volume de recursos empregado nos financiamentos, a quantidade de beneficiários atendida, bem como a área adquirida.

#### *II.3 Responsáveis.*

27. A execução das ações do PNFC envolve diversos atores, até desaguar no beneficiário final. O programa é administrado de modo a permitir a descentralização das operações, com a participação efetiva dos estados e municípios da Federação, no que concerne à elaboração e à implementação dos projetos e com a atuação efetiva da comunidade durante o processo de acesso a terra e à implantação dos projetos. Assim, o programa conta com a ação efetiva dos beneficiários e suas comunidades, dos movimentos sociais organizados e dos governos estaduais e municipais, envolvendo, portanto, as três esferas de governo, além das comunidades rurais.

28. A gestão do programa, assim como a execução de seus projetos e ações, conta com a participação, dentre outros, dos seguintes atores: Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio de sua Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF); Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS); Unidades Técnicas Estaduais (UTEs); Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

29. O principal instrumento regulatório das atividades exercidas pelas unidades participantes no PNFC é o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. As principais competências das unidades envolvidas na gestão e execução do PNFC estão relacionadas

*no Apêndice I (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).*

#### *II.4 Histórico.*

*30. O crédito fundiário teve início com o projeto Cédula da Terra, que teve como piloto o projeto São José, nascido em 1996 e implantado no Ceará. O Cédula da Terra foi implementado em cinco estados, eleitos por sua elevada concentração de pobreza: Pernambuco, Ceará, Maranhão, Bahia e Minas Gerais. O projeto contemplava os beneficiários com recursos para investimentos comunitários não reembolsáveis e para a aquisição de terras, mediante financiamento.*

*31. Em 4/2/1998 foi instituído, por meio da Lei Complementar nº 93, o programa Fundo de Terras e Reforma Agrária/Banco da Terra, criado como fundo especial de natureza contábil e com o objetivo de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, para servir como instrumento complementar ao Programa de Reforma Agrária. A citada lei complementar foi regulamentada pelo Decreto nº 3.475, de 19/5/2000, que criou o Conselho Curador do Banco da Terra, como órgão gestor do programa.*

*32. A implantação do programa foi levada a efeito no segundo semestre do ano de 1999, para cumprir o seu objeto, por meio do financiamento de imóveis rurais e de infraestrutura básica que consistia em: construção de residências, viabilização de sistemas de água, rede interna de eletrificação, abertura de acessos internos, construção ou reforma de cercas. Tais ações tinham a finalidade de promover a ocupação do campo e a geração de renda por meio de acesso à terra e contavam com a participação de estados da Federação, associações de municípios e de conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável.*

*33. Os programas que utilizavam recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra foram fundamentalmente alterados a partir do exercício de 2003, com o advento do Decreto nº 4.892, de 25/11/2003, sendo modificadas as linhas de financiamento, os convênios e os controles do programa. Passou, desde então, a Secretaria de Reforma Agrária, atual Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a ser o órgão gestor do programa.*

*34. Por meio do Decreto nº 4.854/2003, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que veio a assumir parte das atividades de responsabilidade do Conselho Curador do Banco da Terra, extinto com a revogação do Decreto nº 3.475/2000 pelo Decreto nº 4.892/2003. Desta forma, a gestão do fundo passou a ser feita pela SRA, enquanto as atribuições da reformulação de políticas de reordenamento do desenvolvimento rural foram absorvidas pelo Condraf.*

*35. O programa, agora denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), é parte do Programa Nacional de Reforma Agrária e constitui-se em um mecanismo complementar de acesso à terra, visto que financia imóveis não desapropriáveis, inferiores a 15 módulos ou produtivos. Procura manter as propriedades familiares sem sucessores existentes ou incorporar novas no âmbito da agricultura familiar, adquirir imóveis rurais médios ou pequenos colocados à venda e, eventualmente, incorporar imóveis produtivos maiores que 15 módulos.*

*36. Com as modificações introduzidas pelo Decreto nº 4.892/2003, o programa adequou as condições de financiamento às necessidades clamadas pelos movimentos sociais, tornando-as mais favoráveis aos beneficiários, instituindo o bônus adicional de incentivo a uma boa negociação do preço da terra, além de descontos especiais para pagamentos em dia e para antecipação do pagamento da dívida a partir do oitavo ano.*

#### *II.5 Legislação.*

*37. A legislação que dá suporte às operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário/Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra é abrangente e complexa, visto que é composta por leis-complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e decretos, oriundos do Congresso Nacional; resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Condraf; normas de execução do MDA etc. Inicialmente, a Lei Complementar nº 93/1998 instituiu o Fundo de Terras e da*

*Reforma Agrária – Banco da Terra. Os principais normativos aplicáveis ao programa estão relacionados no Apêndice II.*

38. É oportuno ressaltar-se ainda que tramita na Câmara dos Deputados um projeto de lei complementar que altera substancialmente a Lei Complementar nº 93/1998 (Fundo de Terras). As principais alterações propostas são: não incidência de juros no período da carência; não inscrição das operações inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); possibilidade de aquisição do imóvel por um dos herdeiros; seguro que garanta a liquidação da dívida em caso de morte ou invalidez de um dos titulares do financiamento; força de escritura pública aos contratos de financiamento etc. O projeto encontra-se aguardando parecer na Comissão de Finanças e Tributação (BRASIL. Congresso. Câmara. Projeto de Lei Complementar nº 1/ 2011).

#### *II.6 Beneficiários.*

39. Os beneficiários do PNCF, de acordo com a estratégia de implementação do Programa – Sigplan, devem ser classificados de acordo com a linha de financiamento. Para a linha CPR, podem ser beneficiários homens e mulheres pertencentes às seguintes categorias de trabalhadores: a) trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc.); b) pequenos produtores rurais com acesso precário a terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, comodatários, posseiros, etc.); c) proprietários de minifúndios, ou seja, proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes proporcionar o próprio sustento e o de suas famílias; d) os jovens de 16 a 18 anos, que poderão acessar o CPR, desde que devidamente emancipados, com averbação no cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais; e e) os interessados com mais de 65 anos, mediante aprovação expressa dos CEDRS.

40. Para serem elegíveis à linha CPR, os beneficiários devem possuir renda familiar anual inferior a R\$ 9.000,00 e patrimônio familiar inferior a R\$ 15.000,00, não considerada a casa de moradia da família, sendo excluídos deste cálculo os membros da família aposentados rurais, desde que não beneficiários diretos do PNCF. Além disso, o candidato ao PNCF: a) não pode, juntamente com seu cônjuge, ter sido beneficiário de outros programas de reforma agrária (federal, estadual ou municipal); b) ser funcionário público de qualquer esfera; c) não pode ter menos de 5 anos de experiência com a exploração agropecuária, nos últimos 15 anos; d) não pode ter sido, nos últimos 3 (três) anos, contados a partir da data de apresentação do pedido de acesso ao PNCF, proprietário de imóvel rural com área superior à de uma propriedade familiar; e) não pode ser promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel rural; e f) deve assumir, junto com o cônjuge, compromisso de tomar e, posteriormente, pagar o empréstimo para a aquisição de terras e, quando houver projeto de infraestrutura básica e produtiva, a aplicação dos recursos em conformidade ao projeto aprovado.

41. As informações supracitadas são autodeclaratórias e são assinadas pelo candidato, cônjuge, bem como pelo representante do sindicato rural dos trabalhadores da região. Essas informações devem ser avaliadas pelo CMDRS. Na falta desse conselho, as informações podem ser aprovadas pelo sindicato e enviadas diretamente à UTE.

42. Nas visitas *in loco* realizadas pelas equipes de auditoria, com exceção de Santa Catarina, observou-se a inexistência de CMDRS, sendo os dados enviados pelo sindicato.

43. Para a linha CAF, os beneficiários pertencem à mesma categoria de trabalhadores da linha CPR, com a diferença de que a linha CAF se destina a outros níveis de renda. A regra do Manual de Operação da linha CAF exige como condição de ingresso no programa renda bruta familiar anual inferior a R\$ 15.000,00 e patrimônio inferior a R\$ 30.000,00.

44. Na tabela 2, considerando todos os contratos efetivados de 2004 a maio de 2011, observa-se o total de 36.682 operações, sendo 92% na linha CAF e 8% na CPR.

45. Em relação ao número de beneficiários, 47% são da linha CAF e 53% da linha CPR, sendo, no total, 81% de homens e 19% de mulheres.

46. A área total adquirida no PNCF foi de 139.334 ha, sendo 34% na linha CAF e 66% na linha CPR.

*Tabela 2 - Dados de beneficiários nas linhas CAF e CPR*

Linha	Masculino	Feminino	Operações	Área (ha)	Nº Beneficiários	Valores - R\$
CAF	32.892	5.961	33.671	47.928	38.853	1.474.199.467,27
CPR	34.742	9.501	3.011	91.406	44.243	634.802.366,39
Total	67.634	15.462	36.682	139.334	83.096	2.109.001.833,66

#### *II.7 Principais produtos.*

47. Os principais produtos gerados pelo PNCF são a propriedade da terra pelo beneficiário, acesso ao Pronaf e a infraestrutura viabilizada.

48. A propriedade da terra, conforme manuais operativos das linhas CPR e CAF, pelo beneficiário possui as seguintes restrições:

a) a alienação de propriedades e de benfeitorias, assim como a transferência das dívidas correspondentes, pelas associações e cooperativas, pode ser realizada somente se autorizada pelo CEDRS e pelo MDA;

b) os beneficiários não poderão alienar as suas terras e benfeitorias no prazo do financiamento, salvo para outro beneficiário elegível ao PNCF, enumerado no § 2º do art. 24 do Regulamento Operativo e com a anuência da Secretaria do Reordenamento Agrário – SRA;

c) o beneficiário de financiamento só poderá transferi-lo a quem se enquadrar como beneficiário na forma do § 2º do art. 24, do Regulamento Operativo e com a anuência da UTE;

d) durante dez anos, mesmo havendo quitação total do financiamento, o imóvel ou os bens adquiridos ou construídos com financiamento do PNCF só poderão ser transferidos ou alienados com anuência da UTE a quem se enquadrar como beneficiário na forma do art. 24 do Regulamento Operativo, exceto nos casos aprovados pelo CEDRS e pelo MDA;

e) no caso de projetos coletivos, a alienação/transferência para terceiros do imóvel adquirido ou construído pelo PNCF deverá ser aprovada por pelo menos 80% dos beneficiários do projeto, ou de seus representantes legais, exceto nos casos aprovados pelo CEDRS e pelo MDA (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010).

49. A forma de acesso ao Pronaf-A deve ser orientada durante a capacitação inicial dos beneficiários, etapa que deve anteceder o acesso ao PNCF. Além disso, quando utilizada essa linha de financiamento, as regras de acesso à assistência técnica deverão ser as do Pronaf.

50. A SRA, por meio do DCF, deve monitorar a execução do PNCF promovendo o acompanhamento ao atendimento das famílias quanto ao Pronaf-A e outros programas de fortalecimento da agricultura familiar. Além da SRA, o próprio MDA e as UTEs devem assegurar a articulação do PNCF com o Pronaf-A.

51. No que diz respeito à infraestrutura básica, deve-se levar em conta a linha de financiamento: CAF ou CPR.

52. Na linha CPR, os Subprojetos de Infraestrutura Básica (SIBs) são executados pelas associações de trabalhadores rurais, com recursos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. Esses recursos não são reembolsáveis e não se caracterizam como operação de financiamento, sendo repassados por meio de contrato específico de transferência de recursos.

53. Já na linha CAF, os Subprojetos de Infraestrutura Básica (SIBs) são recursos reembolsáveis e são incluídos nos contratos de financiamento.

54. Tanto os SICs quanto os SIBs compõem o teto de financiamento das linhas do PNCF. As duas linhas possuem o Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT), que são recursos destinados à compra de propriedades.

55. A composição dos financiamentos se dá da seguinte maneira: na linha CPR, SAT + SIC e, na linha CAF, SAT + SIB.

#### *II.7 Indicadores de desempenho.*

56. O PNCF é avaliado por um único indicador: Taxa de Participação do Crédito Fundiário na Reforma Agrária.

57. Esse indicador apresenta a relação percentual entre o nº de famílias atendidas no ano com crédito fundiário e o nº de famílias cadastradas e famílias acampadas identificadas, sem dupla contagem, medida em 2003 segundo o PNRA, de 1.011 mil famílias (171 mil acampadas e 840 mil cadastradas).

Tabela 3 - Medições obtidas com esse indicador de 2005 a 2010 (PPA).

Ano	Índice Início PPA	Índice Apurado
2005	4,500	0,93%
2006	4,500	1,62%
2007	4,500	1,62%
2008	4,500	0,97%
2009	4,500	0,59%
2010	4,500	0,55%

58. O índice acumulado em 2010 atingiu 10,98 (somatório do índice de inicio do PPA - 4,5- com os valores de 2005 a 2010). Para 2011, está previsto o atingimento de 13,76, ou seja, o valor no ano de 2011 deverá atingir 2,78%.

59. A crítica a este indicador é o fato de se considerar o público da reforma agrária como estático desde 2003, ou seja, não se considera um eventual crescimento ou diminuição deste público para avaliar a participação real do PNCF dentro da Reforma Agrária.

60. Os indicadores visam mensurar a evolução e o desempenho dos programas, a qualidade dos produtos e dos serviços oferecidos à sociedade. A utilização de apenas um indicador pode não ser suficiente para o monitoramento e avaliação do PNCF. Diante dessa situação, entende-se que deve ser recomendado à SRA e ao MPOG que elaborem, em conjunto, para avaliação do PNCF, outros indicadores, podendo utilizar as sugestões a seguir relacionadas:

Tabela 4 - Lista de indicadores sugeridos à SRA e ao MPOG  
[Disponível nos autos].

#### II. 8 Metas.

61. As metas físicas têm atingido baixos percentuais diante do planejado. Analisando-se as duas principais ações do PNCF, a ação 0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos e a 1545 - Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - CPR, observa-se uma baixa execução física em relação ao previsto nos anos de 2009 e 2010, conforme figura a seguir:

Figura 1 - Orçamento previsto x realizado nas ações 0061 e 1545 nos anos de 2009 e 2010  
[Disponível nos autos].

62. No ano de 2009, foi previsto o atendimento de 20.000 famílias na ação 0061. Todavia, o número de famílias atendidas foi de 5.872, ou seja, 29% do previsto. Para ação 1545, previu-se o atendimento de 9.645 famílias com um total de 1.122 atendidas, totalizando 12% do previsto.

63. Em 2010, foi previsto o atendimento de 11.000 famílias na ação 0061. Todavia, o número de famílias atendidas foi de 5.548, ou seja, 50% do previsto. Para ação 1545, previu-se o atendimento de 8.000 famílias com um total de 2.169 atendidas, totalizando 27% do previsto.

64. A baixa execução física da ação 1545 contribui para a elevação da taxa de inadimplência do PNCF, visto que, sem a infraestrutura básica inicial, torna-se inviável para o beneficiário o inicio da produção. Sem condições de produzir e com o fim do prazo de carência do PNCF (até 36 meses), o agricultor torna-se inadimplente e fica impedido de ter acesso a outros créditos governamentais.

65. De acordo com o Relatório de Gestão do PNFC, referente ao ano de 2010, a baixa execução física das ações 0061 e 1545 ocorreu em razão de problemas orçamentários, como será analisado no tópico seguinte.

#### II.9 Aspectos orçamentários.

66. Entre 2004 e 2010, o MDA apresentou, no PNCF, uma execução orçamentária média anual de R\$ 467 milhões (créditos liquidados), com acumulado no período de R\$ 3,2 bilhões.

67. Em 2010, conforme se observa na figura a seguir, o orçamento apresentou valores próximos aos do ano de 2004, indicando que o programa teve um aumento orçamentário seguido de queda.

*Figura 2 - Histórico dos recursos orçamentários destinados ao PNCF (em milhões de R\$). [Disponível nos autos].*

*Tabela 5 – Histórico de Execução Orçamentária do PNCF (2007 a 2010, em milhões). [Disponível nos autos].*

68. Da análise da despesa por ação de 2007 a 2010, observa-se que cerca de 78% dos gastos ocorrem na ação 0061 e cerca de 18% com a ação 1545 (não reembolsável), ou seja, cerca de 96% dos gastos do programa ocorrem nessas duas ações, que são a aquisição de imóveis rurais e a estruturação de assentamentos na linha CPR.

69. Cabe observar, conforme Figura 3, que os custos das terras adquiridas na linha CAF são bem superiores aos das terras da linha CPR. Embora a linha CPR seja responsável por 66% da área adquirida, ela representa apenas 30% dos gastos. Analisando-se os custos, percebe-se que o custo médio do hectare na linha CAF é 442% (somatório da área em hectares/valores gastos em SAT) superior ao da linha CPR.

*Figura 3 – Comparação entre custo por hectare e área adquirida (linhas CAF e CPR) [Disponível nos autos].*

70. A ação Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do PNCF tem aumentado sua participação no total das despesas do programa, sendo 0,13% em 2008 e atingindo 5% do total em 2010, conforme se observa nas figuras a seguir.

*Figura 4 - Despesas por ação em 2008 e 2010 [Disponível nos autos].*

*Figura 5 - Despesas por ação em 2010 [Disponível nos autos].*

71. Esse aumento da ação 2B01 reflete o fato de as dívidas vencidas há mais de 360 dias não terem sido baixadas da carteira dos agentes financeiros, conforme determina o item 55 da Norma de Execução Financeira do PNCF – NE/PNCF Nº 1/2005 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário, 2005).

72. No que diz respeito aos gastos por região e Localidade, a ausência de preenchimento da localidade na execução orçamentária no Siafi dificulta a identificação dessas despesas, visto que todas as despesas são cadastradas com o localizador nacional.

73. Para mitigar esse problema de falta de preenchimento das informações de localidade, foram utilizadas as informações do sistema SIG-CF, ao invés dos dados do Siafi. Todas as propostas cadastradas na base de dados do SIG-CF foram selecionadas e agrupadas por unidade da federação, considerando somente as propostas de financiamento do PNCF efetivamente contratadas, ou seja, as propostas em que houve a liberação de recursos para compra de propriedades rurais, conforme Figura 6.

*Figura 6 - Despesa por UF (em milhões) [Disponível nos autos].*

74. Analisando a Figura 6, observa-se que, dos 2,1 bilhões gastos em contratos, 517 milhões (25% das contratações) ocorreram no RS, 261 milhões (12%) no PI, 210 milhões (10%) em SC, 180 milhões (9%) em MT, 116 milhões (6%) no RN e 102 milhões (5%) no Paraná. Os estados do RS, PI, SC e MT correspondem a 55% das contratações.

75. Existe uma concentração geográfica de execução do PNCF nos estados do RS e PI. Considerando o baixo nível de execução do orçamento previsto, observa-se que há espaço para que outros estados da federação executem o programa.

76. Considerando o PNCF por linha de financiamento – CAF e CPR –, observa-se, conforme figuras a seguir, que a linha CPR acompanha a tendência dos estados em que há mais famílias que recebem até 1 salário mínimo, ou seja, os estados com maior potencial em receber recursos dessa linha.

77. Entretanto, a concentração geográfica de recursos em alguns estados gera distorções como, por exemplo, o baixo número de contratos da linha CPR no estado de maior número de famílias com renda de até um salário mínimo, o estado de Alagoas.

*Figura 7 – nº de famílias com renda de até 1 salário x gastos nas linhas CAF e CPR.  
[Disponível nos autos].*

78. Considerando a aplicação dos recursos do PNCF por regiões, observa-se a predominância dos gastos nas Regiões Sul e Nordeste, com 75% das despesas, conforme figuras a seguir.

79. O total de recursos contratados entre 2004 a 2011 atingiu o montante de 2,1 bilhões, em valores originais, conforme dados do sistema SIG/CF.

80. No que diz respeito às linhas de financiamento, observa-se que a maior parte das despesas com contratações ocorreu na linha CAF, com 70% dos gastos.

*Figura 8 - Despesas por região.  
[Disponível nos autos].*

*Figura 9 - Despesas por linha de financiamento.  
[Disponível nos autos].*

81. Comparando o orçamento previsto e o executado, de 2007 a 2010, observa-se, nas ações de maior materialidade do PNCF, a 0061 e a 1545, que houve uma baixa execução do orçamento em relação ao previsto nesses anos, conforme figuras a seguir.

*Figura 10 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras, em milhões (0061).  
[Disponível nos autos].*

*Figura 11 - Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários – CPR, em milhões (1545).  
[Disponível nos autos].*

82. De acordo com o Relatório de Gestão do PNCF, relativo ao ano de 2010, a baixa execução do orçamento nesse ano ocorreu em razão do crescimento do preço de terras no Brasil. Para solucionar esse problema, foi publicada a Resolução CNM nº 3.869, de 17 de junho de 2010, que estabeleceu novas condições de financiamentos para os beneficiários do PNCF, ampliando os valores de financiamento por família em 100%, de R\$ 40 mil para R\$ 80 mil.

83. Em que pese esse aumento, observa-se, no orçamento do exercício em curso, até a data de 7/11/2011, índice de execução de 29% da ação 0061 e 47,89% da ação 1545, ou seja, execução bem abaixo do previsto inicialmente. (Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em 22/11/2011).

### *III. Apresentação dos achados.*

#### *III.1 Conformidade do processo de seleção dos beneficiários.*

Não há prática de confirmação da veracidade das informações declaratórias constantes do art. 27 do Regulamento Operativo do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Há pessoas beneficiadas pelo PNCF que não se enquadram nos critérios.

84. O RO/PNCF permite que os atestados e declarações com as informações dos pretendentes ao financiamento do programa, bem como a comprovação de não vedação, possam ser substituídos por uma declaração dos próprios candidatos, devidamente aprovada pelos sindicatos de trabalhadores rurais da agricultura familiar, ou a critério da UTE, pelo CMDRS, ou similares.

85. A exigência apenas declaratória dos candidatos a beneficiários, sem qualquer confirmação da veracidade das informações prestadas, expõe o programa a vulnerabilidades, no

*sentido de possibilitar a entrada de candidatos que não obedeçam aos critérios estabelecidos ou que se enquadrem nas vedações constantes dos normativos vigentes.*

86. Como critério utilizado pela equipe de auditoria, entre outros, considerou-se que o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 93/1998 define como beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária os trabalhadores rurais não proprietários, parceiros, posseiros e arrendatários, com cinco anos de experiência comprovada na atividade agropecuária, e ainda os agricultores proprietários de imóveis com área inferior à da propriedade familiar, na forma da Lei nº 4.504/1964, também estão contemplados.

87. Por sua vez, o art. 8º da mesma lei veda o financiamento para pretensos mutuários que se encontrem nas situações descritas nos incisos I a VII, entre esses os já contemplados por qualquer projeto de assentamento rural, os que exercem funções públicas, os com renda familiar superior a R\$ 15.000,00, os que são ou foram proprietários de imóvel rural com área superior à propriedade familiar e aqueles com patrimônio superior a R\$ 30.000,00.

88. O Decreto nº 4.892/2003, que regulamenta a Lei Complementar nº 93/1998, em seu art. 5º, reproduz a definição dos beneficiários constante da lei e explicita a forma de comprovação da experiência mínima de cinco anos na atividade rural, tratada como agropecuária naquela lei complementar. Em seu art. 8º, repete as vedações à participação no programa, constantes do referido diploma legal, sem acréscimos.

89. O art. 27 do Regulamento Operativo do PNCF, por sua vez, traz a descrição dos beneficiários do programa, na forma disposta na lei complementar e no decreto citados, bem como as vedações de forma mais explícita e acresce as vedações aos candidatos a beneficiários, especificamente da linha de financiamento Combate à Pobreza Rural (CPR), onde a renda familiar anual estipulada é de R\$ 9.000,00 e o patrimônio máximo mantido em 15.000,00.

90. No § 5º do art. 27 do citado regulamento consta que os atestados e declarações exigidos podem ser substituídos por declaração dos candidatos aprovadas pelo sindicato de trabalhadores rurais e da agricultura familiar ou, a critério da UTE, o CEDRS ou similar poderá assinar a declaração para fins de comprovação das informações.

91. O item 3.1 do Manual de Operações do CAF e o item 5.1 do CPR definem também os beneficiários do PNCF, incluindo o primeiro, a participação dos jovens de 16 anos emancipados e dos trabalhadores rurais com mais de 65 anos de idade, excetuando dessa categoria de beneficiários os servidores públicos inativos, enquanto o segundo trata especificamente dos beneficiários aptos a acessar a linha de financiamento CPR (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010a e 2010b).

92. Na análise das evidências, no extrato de consolidação das entrevistas realizadas durante as FOCs, em vários estados da Federação (figura 12), ficou registrado que 73% dos servidores do MDA, 91% dos CEDRS, 91% das UTEs, 90% dos Sindicatos, 92% das Associações e 50% dos beneficiários entendem que os critérios de seleção de beneficiários do programa são adequados (peça 627, p. 1-12).

93. Em confronto a esses dados no mesmo extrato de consolidação, figura 13, registrou-se que 27,3% dos servidores do MDA, 63,6% dos CEDRS, 36,4% das UTEs e 42,9% dos Sindicatos entendem que há pessoas contempladas pelo PNCF que não se enquadram nos critérios de seleção de beneficiários. Por outro lado, apenas 10,5% das Associações e 17,5% dos mutuários entendem haver beneficiários contemplados no PNCF que não se enquadram nos critérios (peça 627, p. 1-12).

*Figura 12 – Adequação dos Critérios de Seleção de Beneficiários*

*[Disponível nos autos].*

*Figura 13 – Contemplados no PNCF não enquadrados nos critérios de seleção.*

*[Disponível nos autos].*

94. Cotejando os dados dessas duas figuras, pode-se deduzir que, se há o entendimento da maioria dos entrevistados quanto à justeza dos critérios de seleção dos beneficiários, causa

estranheza o entendimento de percentual considerável desses entrevistados de que existem contemplados pelo programa que não se enquadram nos critérios. Além disso, os resultados dos cruzamentos de dados apontam também na mesma direção (peças 612-618). Há, portanto, indícios de irregularidades nas declarações assinadas pelos beneficiários.

95. É importante registrar as declarações pertinentes ao assunto de atores do programa nos estados, que vêm a corroborar as constatações da auditoria, conforme a seguir listado:

96. Servidores do MDA no Paraná:

'Cientifica o Delegado Federal, quanto à documentação exigida, que as informações são declaratórias e que, eventualmente, pode haver fraudes. Quanto a pessoas que não se enquadram nos critérios de seleção, informa que houve casos que foram detectados e foi solicitado o cancelamento da operação, sendo ouvido o Conselho Municipal' (peça 639, p.1).

97. Servidores do MDA em Mato Grosso:

'A aplicação dos critérios é falha. Atualmente é verificado no sistema Sipra se o beneficiário já foi contemplado pela reforma agrária. (...) Não sabe precisar se é verificado o caso de servidor público. Há pessoas contempladas que não se enquadram. (...) alguns mutuários são laranjas. A falha do programa está no público alvo que não está sendo atingido, em razão de serem as pessoas arrebanhadas na cidade' (peça 639, p.1).

98. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Poconé - Mato Grosso:

'O crédito fundiário é tão problemático que não pretende implantar qualquer projeto na sua gestão. A documentação exigida é suficiente, porém não impede que pessoas que não se enquadram nos critérios usem laranjas para se apossar da terra. O MDA deveria fiscalizar os assentamentos pelo menos uma vez por ano. A liberação do Pronaf demora dois anos e meio. Cerca de 90% dos mutuários estão inadimplentes' (peça 642, p.1).

99. Beneficiários do Paraná:

'Relataram a situação de um beneficiário que forjou nota fiscal de produtor rural para comprovar experiência em atividade agrícola; existem situações de substitutos não formalizados que não atendem os critérios do programa. Informaram casos de beneficiários iniciais que não atendiam aos critérios por já possuirem outras propriedades. Esses beneficiários já venderam seus lotes' (peça 643, p.1).

100. No cruzamento dos dados dos beneficiários constantes do SIG-CF com os dos outros sistemas gerenciais governamentais obteve-se o seguinte resultado: com o sistema Sipra, 1.194 beneficiários do PNCF, na época de assinatura do contrato, figuravam como contemplados pelo PNRA gerido pelo Incra; com o sistema do TSE verificou-se que 151 já haviam sido eleitos vereadores; com o Siape, que 132 eram servidores públicos; com a Rais, que 193 tinham renda superior à fixada pelos normativos; com o sistema Sisobi, 22 tinham o registro de óbito com a data anterior à data de assinatura do contrato; e com o CNPJ, que 137 participavam de capital social de empresas, com valor superior ao limite de patrimônio fixado pelos normativos (peças 612-618).

101. Por ocasião da análise da matriz de achados pelos gestores do MDA, foi registrado no Ofício 198/2011/SRA-MDA de 11/11/2011 que aquele ministério já efetua consultas aos sistemas TSE, Siape e Sipra. Não foi informado, todavia, a data inicial em que aquela pasta passou a processar as consultas a esses sistemas (peça 627, p. 1-12).

102. Por causa da indisponibilidade dos bancos de dados dos sistemas do CNPJ e da Rais no MDA para a realização do cruzamento dos mesmos com as informações declaradas pelos beneficiários, configura-se a possibilidade de ter havido acesso ao programa por mutuários que não se enquadram nos critérios de seleção, bem como por aqueles que se enquadram nas vedações dispostas nos normativos do PNCF. Há também a possibilidade de que continuem os acessos indevidos.

103. Em suma, os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação, conforme se pôde constatar por meio das técnicas de auditorias utilizadas no caso concreto, na simples aceitação das informações de caráter apenas declaratório, sem a devida constatação de sua veracidade, expõem a vulnerabilidade do programa no sentido de contemplação e de permanência de beneficiários

*vedados de participar, por não se enquadrarem nos critérios e/ou estarem inseridos nas vedações estabelecidas nos normativos do PNCF.*

104. Diante da afirmação de diversos atores do PNCF de que existem pessoas contempladas pelo programa que não se enquadram nos critérios de seleção ou que estariam enquadradas nas vedações constantes dos normativos, configura-se a hipótese da necessidade de se confirmar, antes de serem ultimadas as operações, as condições de elegibilidade dos candidatos a beneficiários do programa.

105. Denota-se, em conclusão, que os gestores responsáveis pelo programa devem se acautelar, em homenagem ao princípio da prudência administrativa, para que a política de governo não venha a ser fraudada em benefício de pessoas que não se enquadram nos critérios estabelecidos e também para que o PNCF não seja utilizado para fins políticos.

106. O gestor informou a título de boas práticas, pelo ofício nº 198/2011/SRA-MDA, a existência da 'vistoria social' operacionalizada no Rio Grande do Norte, que permite diagnosticar antes da contratação, a forma da realização da capacitação das famílias para o conhecimento das regras, o acesso consciente e as oportunidades e limites do PNCF, com o envolvimento dos sindicatos. Tal prática estaria gerando comprometimento com o processo de acompanhamento dos projetos, desde a aquisição da terra, o apoio às famílias e o monitoramento, facilitando o trabalho de planejamento e de acompanhamento técnico, ocasionando a queda acentuada nos processos de substituições (peça 646, p. 1-9).

107. No mesmo sentido indicou ainda, o processo de 'capacitação imersa' realizado no estado do Piauí, junto aos prestadores de assistência técnica que permitiu maior sensibilização dos técnicos quanto ao público diferenciado do programa e as atividades a serem desenvolvidas. Tal experiência teria se mostrado altamente positiva, o que motivou o gestor a propor a ampliação da experiência para os demais estados, a partir do segundo semestre de 2011 (peça 646, p. 1-9).

108. Dessa forma, há a necessidade de que doravante o MDA proceda ao cruzamento de dados também com os sistemas do CNPJ e da Rais, para reforçar a segurança na seleção de beneficiários. É prudente, também, que aquele Ministério analise os casos detectados nos cruzamentos de dados realizados pela equipe de auditoria, inclusive com os sistemas TSE, Siage, Sipra e Sisobi, com o intuito de ser verificada a possibilidade de o programa haver beneficiado candidatos que não atendiam aos critérios de elegibilidade.

109. Diante dos fatos relatados e das constatações levadas a efeito quanto aos critérios de seleção de beneficiários para ingresso no PNCF, sugere-se que sejam propostas determinações ao MDA para que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).

110. O cumprimento das medidas propostas no parágrafo anterior requer que sejam encaminhadas ao MDA, como documentos de natureza sigilosa, uma via das peças 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF; 613 - Cruzamento de Dados entre o Sipra e o SIG-CF; 614 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2004; 615 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2008; 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 - Cruzamento de Dados entre o Siage e o SIG-CF; e 618 - Cruzamento de Dados entre o Sisobi e o SIG-CF.

111. É oportuno registrar-se ainda que a determinação sobre indícios de irregularidades levantadas por meio do cruzamento de dados com o sistema do TSE não configura reiteração da determinação constante do subitem 1.3.1 do Acórdão 3.327/2008-TCU-2º Câmara (TC 020.035/2007-0), visto que a relação de beneficiário objeto do citado acórdão refere-se a outras eleições, não ocorrendo, assim, infringência ao disposto no número 3 do Anexo à Portaria-Segecex 13/2011 (peça 650).

112. Em razão de o MDA não ter disponível o banco de dados referente ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e ao sistema da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e haver limitações para o fornecimento de informações protegidas por sigilo fiscal, consoante disposto

*no art. 2º da Portaria SRF nº 580, de 12/6/2001, e ainda em atenção aos comentários dos servidores daquele Ministério, observados nas entrevistas nos trabalhos de campo, há a necessidade de expedição de determinação à Receita Federal do Brasil e ao Ministério do Trabalho, nos seguintes teores: (...).*

*113. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, uma maior segurança na seleção de beneficiários, com o perfil e qualificação exigidos nos normativos do PNCF, para atendimento do seu real público alvo, configurando-se em melhoria nos controles internos, na forma de atuação do ministério, melhoria dos resultados apresentados e em impactos sociais positivos.*

*A divulgação e a disseminação acerca das características do PNCF para os candidatos a beneficiários não estão sendo devidamente promovidas pelos estados participantes do programa, ocasionando no alcance apenas parcial do público alvo. Além disso, a proporção de atendimento desse público não é mensurável.*

*114. A promoção de atividades de divulgação, a cargo dos agentes envolvidos em um programa de execução descentralizada, é condição indispensável para viabilizar a igualdade de oportunidade de acesso à política pública a todos os interessados que se enquadram na condição de público alvo. Nesse sentido, afigura-se imprescindível que os estados se mobilizem a fim de garantir, por meio da efetiva disseminação, a equidade no acesso ao programa a todos os produtores rurais interessados em se tornar beneficiários do PNCF. Além disso, faz-se necessário que se identifique o público alvo potencial do programa com o intuito de se mensurar a proporção de atingimento desse público para avaliar a eficiência da ação governamental.*

*115. Os normativos do PNCF utilizados como critérios de auditoria estabelecem que a execução descentralizada do programa deve envolver os estados, o Distrito Federal e os municípios, além da participação dos beneficiários e suas entidades representativas, conforme determinam os arts. 4º, 5º e 51 do Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – FTRA (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).*

*116. A participação dessa rede de atores se dá inicialmente por meio de campanhas de disseminação e divulgação acerca dos objetivos e das regras do programa por parte de todas as pessoas e instituições envolvidas na sua implantação, em particular as lideranças do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais e da agricultura familiar, bem como os técnicos dos órgãos governamentais ou não governamentais envolvidos.*

*117. Um dos principais objetivos da divulgação do programa é assegurar à população interessada em ser beneficiada pelo PNCF informações detalhadas sobre suas regras, em particular sobre as condições de financiamento, o processo de negociação do preço da terra, os investimentos comunitários e os aspectos legais.*

*118. Conforme previsto no item 4.1 do normativo operativo da Linha CAF, cada Estado participante do Programa deve realizar, em consonância com o Plano Estadual de Implantação do Programa, ‘um amplo esforço de informação e capacitação dos diferentes agentes que podem contribuir na implementação do Programa, bem como dos beneficiários potenciais do PNCF’ (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010a).*

*119. De acordo com o item 6.1 do Manual de Operações da Linha CPR, a campanha de disseminação e divulgação deve ‘apoiar-se em meios de comunicação adequados com linguagem apropriada ao público alvo, utilizando-se de folhetos, cartilhas, difusão dos manuais, realização de reuniões e cursos, rádio, entre outros’ (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010b).*

120. Embora o rol de normativos preveja essa integração de múltiplos responsáveis com atribuições conjuntas, a equipe de auditoria constatou, por meio da análise das evidências, que as ações de divulgação e disseminação não são realizadas a contento pelos Estados, além de não serem institucionalizadas e formalizadas. Assim, os beneficiários tomam conhecimento do programa de maneira informal, o que provoca a obtenção de informações incompletas e incorretas acerca do PNCF (peça 643, p. 1-18).

121. Por meio das entrevistas e questionários realizados, confirmou-se que o programa não é devidamente divulgado nos estados e os beneficiários normalmente entram em contato com o PNCF através dos sindicatos, de corretores, de proprietários das terras, de políticos ou de pessoas por eles indicadas (peça 635, p. 1-12).

122. Afora isso, as ações de disseminação e divulgação do PNCF nem sempre se utilizam de folhetos, cartilhas, manuais, reuniões e cursos, rádio e TV, conforme disposto nos normativos do programa. Nas diversas entrevistas realizadas, foram relatados vários casos de beneficiários que só souberam do PNCF por pessoas que haviam sido contempladas. Em outros relatos, alguns produtores rurais disseram que não sabiam que se tratava de um financiamento tampouco o valor a ser pago em cada unidade. Ademais, em algumas regiões, foram registrados depoimentos que mencionaram a divulgação por algumas pessoas de que não haveria a necessidade de pagar pela aquisição da terra (peças 132-166).

123. Tais constatações, cujas causas têm raízes na divulgação precária do programa por parte dos estados, representam fragilidades na medida em que o público alvo do PNCF se torna vulnerável às ações de pessoas não legitimadas para prestar informações sobre elegibilidade de beneficiários, seleção de propriedades, valor de financiamentos etc.

124. Destarte, verificou-se que os estados participantes do PNCF não vêm cumprindo o disposto nos manuais de operações das linhas CAF e CPR quanto às atividades de disseminação do programa. Por outro lado, os acordos de cooperação firmados com os estados da federação – minuta encaminhada pelo MDA (peça 4, p. 167-181) – não reproduzem as obrigações constantes dos Manuais de Operação do PNCF.

125. Tendo em vista que o público alvo do programa é composto em sua maioria por produtores rurais de origem humilde com baixa escolaridade e que dispõem de poucas informações, a disseminação formal se mostra fundamental para evitar a ação de terceiros com interesses meramente financeiros ou eleitoreiros e contrários à política do crédito fundiário. Têm-se, assim, como efeitos e riscos dessa situação, que a ausência de divulgação adequada e efetiva gera desconhecimento por parte do universo de potenciais beneficiários da existência do programa e de suas regras. Implica também a dificuldade de se atingir o trabalhador rural que não é filiado a sindicatos ou associações. Além disso, não há dados a respeito do número de pessoas beneficiadas em relação ao público potencial que poderia vir a ser beneficiado pelo programa.

126. Para corroborar as referidas constatações, de acordo com o gráfico da Figura 14, 27,3% dos servidores do MDA entrevistados não sabem afirmar a proporção de atendimento do público alvo do PNCF. Por sua vez, 42,9% dos presidentes de sindicatos de trabalhadores rurais entrevistados afirmaram que o público alvo do programa não está sendo atingido.

127. A despeito da informação acima, mais de 90% dos CEDRS e das UTEs afirmaram que a forma de divulgação é realizada conforme os normativos do programa, de acordo com o gráfico da Figura 15.

Figura 14 - Alcance do público alvo do PNCF  
[Disponível nos autos].

Figura 15 - Divulgação do PNCF conforme normativos  
[Disponível nos autos].

128. Diante dos dados acima, conclui-se que, embora na visão do MDA, CEDRS, UTE e sindicatos, a divulgação do programa venha sendo realizada conforme os normativos e regulamentos, esses mesmos atores afirmaram (27,3 %, 18,2%, 18,2% e 42,9% respectivamente) que a disseminação

*não atinge o público alvo do PNCF. Ora, se a divulgação segue os dispositivos e, mesmo assim, ela não é suficiente para alcançar o público alvo do programa, chega-se à conclusão que a falha está na execução insuficiente das ações de disseminação que devem ser empreendidas pelos estados da federação.*

129. Tendo em vista a situação encontrada e no intuito de sanar as falhas verificadas, será proposta determinação ao MDA para que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).

130. Espera-se que, como benefício advindo da implementação das determinações sugeridas, seja atingido, de forma mais efetiva, um maior contingente do público alvo do PNCF; bem como se almeja que o público alvo potencial disponha de conhecimento prévio de todas as condições, vantagens e desvantagens do programa sem interferência de terceiros, diminuindo, assim, a assimetria da informação existente por parte dos beneficiários. Além disso, espera-se aumentar a probabilidade de êxito dos projetos implantados e, consequentemente, de diminuição da inadimplência, caracterizando, conforme a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012 relativas à sistemática de quantificação de benefícios, melhoria dos resultados apresentados pelo PNCF e impactos sociais positivos.

O processo de seleção de propriedades não ocorre em conformidade com o disposto nos normativos do programa. Em grande parte dos casos, principalmente na linha de financiamento CPR, não há a participação efetiva dos beneficiários na escolha do imóvel, prejudicando-os, no sentido de não terem a oportunidade de optar por terras mais produtivas, melhor localizadas e com maior potencial produtivo.

131. Embora conste dos normativos que cabe aos futuros beneficiários do PNCF a escolha dos imóveis a serem financiados pelo programa e, diante disso, pressupor-se que, em regra, a iniciativa de escolha das terras é dos futuros mutuários e/ou suas entidades representativas, em muitos casos isso não ocorre. Em vários processos, a escolha da terra é capitaneada por proprietários interessados em vender as suas terras ou por corretores de imóveis interessados em obter a comissão pela venda do imóvel.

132. Como critério utilizado pela equipe de auditoria, entre outras normas que regem o programa, cita-se o § 2º do art. 11 do Decreto nº 4.892, que dispõe que o bônus de adimplência poderá ter acréscimo em razão de comprovada redução do valor final de aquisição da terra, em comparação com os valores referenciais estabelecidos, conforme definido no Regulamento Operativo e com a observância dos limites estabelecidos no parágrafo primeiro do mesmo art. 11 do referido decreto (BRASIL. MDA. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).

133. Já a alínea 'b' do inciso V do art. 1º da Resolução Bacen nº 3.869, de 17/6/2010, que alterou a Resolução Bacen nº 3.231, de 31/8/2004, define o bônus adicional pela negociação da terra em 10%, sobre os encargos financeiros e o principal das parcelas, somente quando a aquisição for feita por valor inferior a 10% do valor de referência estabelecido, mediante a comunicação da UTE.

134. Por sua vez, o inciso III do art. 34 e os arts. 38 e 39 do RO do PNCF também tratam da aquisição do imóvel e da concessão do bônus adicional de adimplência pela negociação da terra, entre as competências das UTEs, quanto à análise da viabilidade técnica e do preço do imóvel e dos valores referenciais para a concessão do referido bônus.

135. No item 5.2.1 do Manual de Operações do PNCF/CPR fica evidenciado que a seleção e escolha de propriedades para a aquisição pelo programa devem ser realizadas pelos candidatos a beneficiários/mutuários e da mesma forma, o item 3.2 do Manual de Operações do PNCF/CAF define que os imóveis passíveis de aquisição com financiamento do programa são aqueles escolhidos pelos beneficiários (BRASIL. MDA. CNDRS. Comitê Permanente do FTRA, 2010a e 2010b).

136. Na análise das evidências, por meio das entrevistas realizadas na FOC, há relatos de que, em especial na linha CPR, os beneficiários não têm a oportunidade de escolher a terra por

*desconhecimento das regras do programa. A ação dos corretores de imóveis e proprietários de terras induzem os beneficiários a adquirir as terras indicadas (peça 643, p. 2-3).*

137. *Não foi registrado na FOC realizada em Mato Grosso e Santa Catarina e no Teste-piloto no Estado do Tocantins, nas unidades visitadas, nenhum caso de concessão de bônus adicional pela negociação do preço da terra adquirida, sendo informado pela maioria dos beneficiários o desconhecimento do direito a tal bônus. Foi constatada nas visitas in loco a aquisição de propriedades inviáveis em razão de baixa fertilidade do solo, ausência de água e com dificuldades de acesso (peça 643, p. 2-3).*

*Detalhes da estrada de acesso ao Projeto – TO-C0234.*

*[Disponível nos autos].*

*Detalhes da estrada de acesso ao Projeto – TO-C0234.*

*[Disponível nos autos].*

138. *No extrato de consolidação das entrevistas realizadas durante a FOC, em vários estados da Federação (figura 16), ficou registrado que 27,3% dos servidores do MDA, 45,5% dos CEDRS, 54,5% das UTEs e 23,8% dos sindicatos entendem que há projetos não viáveis ou inviabilizados por escolha de propriedades inadequadas em razão de baixa fertilidade do solo (peça 627, p. 1-12).*

139. *No mesmo extrato (figura 17) registrou-se que 27,3% dos servidores do MDA, 63,6% dos CEDRS, 54,5% das UTEs e 28,6% dos sindicatos entendem que há projetos inviáveis por escolha de propriedades inadequadas em razão de baixo potencial produtivo das terras (peça 627, p. 1-12).*

140. *Foi ainda consignado no referido extrato que 27,3% dos servidores do MDA, 54,5% dos CEDRS, 36,4 das UTEs e 19,0% dos sindicatos entendem que há projetos não viáveis por escolha de propriedades inadequadas em razão de falta de recursos hídricos (Gráfico da Figura 18).*

141. *Pode-se inferir, diante desse quadro, que se confirma em percentual significativo, a inadequação do processo de seleção de propriedades por motivo de falta de divulgação ou de divulgação inadequada do programa, falta de capacitação inicial do candidato a beneficiário e da condução inapropriada nos processos de escolha das terras, o que vem causando a inviabilização de vários projetos de assentamento do PNCF.*

*Figura 16 - Propriedades inadequadas pela baixa fertilidade do solo*

*[Disponível nos autos].*

*Figura 17 - Propriedades inadequadas pelo baix*

*[Disponível nos autos].*

*Figura 18 - Propriedades inadequadas pela falta de recursos hídricos*

*[Disponível nos autos].*

142. *Durante a realização do Teste-Piloto e da FOC foram visitados diversos projetos do PNCF em vários estados da federação, ocasião em que se deparou com diversos exemplos de escolha inadequada de propriedades, como é o caso do projeto decorrente da proposta 2006-MT-C5448, no qual a terra é inapropriada para o cultivo, com o terreno muito arenoso, exigindo uma correção de solo muito dispendiosa.*

143. *O depoimento dos beneficiários da Fazenda Dois Poderes foi no sentido da inadequação do processo de seleção da propriedade, bem como na escolha inadequada da própria terra, conforme se deduz nas transcrições de trechos da entrevista a seguir:*

*'O projeto de assentamento fica muito distante da cidade o que inviabiliza a comercialização. A compra da Prefeitura para a merenda escolar é mal organizada e não há critério para definir de quem será comprada a produção. O solo tem uma doença que dizima 70% da produção. Todo o processo foi conduzido pelos gestores da Prefeitura. Estão todos desesperados com a situação' (peça 643, p. 15). (...)*

*'O grupamento não conhecia a terra. Visitaram outras fazendas. Os gestores da Prefeitura foram quem escolheram a terra. O fazendeiro vendeu duas fazendas para o Crédito Fundiário. Quanto ao preço pago foi muito caro em comparação com o preço de mercado. Não foram informados que se negociassem o preço da fazenda teriam um abatimento no preço final. Informaram que ao fazendeiro foi pago o preço de R\$ 2.000,00 o*

*ha e foi repassado R\$ 1.500,00. A terra destinada à produção não é de boa qualidade e o custo para a correção e adubação do solo é muito alto. Não tem água suficiente nem para o consumo. (...)’ (peça 643, p. 15).*

*Detalhes do Terreno Arenoso do Projeto – MT-C5448*

*[Disponível nos autos].*

*Detalhes do Terreno Arenoso do Projeto MT-C5448*

*[Disponível nos autos].*

144. Na maioria dos projetos visitados pela equipe de auditoria na FOC, conforme os depoimentos dos beneficiários, não houve opção de seleção de propriedades com participação dos mesmos, prevalecendo o interesse dos proprietários e dos corretores de imóveis, principalmente na linha CPR e nos projetos coletivos da linha CAF, comprometendo a concessão de bônus adicional pela negociação do preço da terra, bem como possibilitando a inviabilização dos projetos.

145. Vale salientar que a inadequação do processo de seleção de propriedades foi também mencionada no relatório de avaliação do PNCF. Este documento originou-se de contrato firmado entre o MDA, IICA e Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (Deser) e foi apresentado com o denominado ‘Estudos de Reordenamento Agrário – 7’, às fls. 56 e 57 do volume 7. O Deser apontou a forte interferência dos proprietários de terras em formar os grupos e se desfazer de propriedades improdutivas, conforme se verifica na transcrição a seguir:

*‘Portanto, a pesquisa demonstra que quando a motivação inicial na procura do imóvel parte das famílias e ou nessa procura seus interesses estão representados pelos sindicatos, e quando os trâmites acontecem da forma prevista pelo PNCF, a caminhada conduz a um processo mais favorável à escolha adequada do imóvel e à melhor negociação do seu valor. Inclusive, o cumprimento dessas condições, previstas, em teoria, pelo programa, facilita o acompanhamento pela UTE e contribui para o sucesso do assentamento. Quando, por outro lado, é o ex-proprietário do imóvel que está à procura de compradores, o processo ganha outro viés, por não representar necessariamente os interesses das famílias.’ (DESER, 2010).*

*‘Além dessas motivações, a oferta de terras para o crédito fundiário pode ser motivada também pelo desejo dos proprietários em se desfazer de terras consideradas ruins, comparadas a outras que ele possua, ou mesmo visando resolver problemas de dívidas e ou problemas judiciais, seja em relação à terra ofertada, seja por outras situações de âmbito particular.’ (DESER, 2010).*

146. Entende-se por importante registrar outras observações pertinentes ao assunto, de atores do programa nos estados, que vêm a corroborar as constatações da auditoria, conforme a seguir listado:

147. Servidores do MDA em Mato Grosso:

*‘As verificações de habilitação das terras são feitas pela empresa de assistência técnica. Há casos de inviabilidade de projeto em razão de fertilidade, potencial produtivo e falta de água. (...) Não há a livre escolha das propriedades pelos beneficiários, geralmente o fazendeiro é quem conduz a negociação. O preço da terra é aumentado por causa do programa’ (peça 639, p. 2).*

148. CEDRS do MDA em Mato Grosso:

*‘Os assentamentos são localizados em áreas muito distantes das cidades, o que vem inviabilizando-os. A preferência dos executores do programa é por terras baratas que são de qualidade ruim. Há projetos inviáveis em razão do tamanho, levando-se em consideração os projetos de exploração. (...). Há terras em solo totalmente arenoso e sem água ocasionando o abandono das parcelas’ (peça 640, p. 2).*

149. Beneficiários do Paraná:

*‘Existem três ou quatro lotes de topografia inadequada que dificulta a exploração de qualquer atividade produtiva’ (peça 643, p. 2).*

150. Como causa de ocorrência de falhas no processo de escolha das propriedades pelos beneficiários, aponta-se principalmente, o desconhecimento das regras do programa pelos candidatos, em decorrência de falhas na divulgação e na falta de capacitação inicial aos pretendentes. Também se identifica como causa determinante a condução da formação dos grupos por proprietários de terras e por corretores de imóveis, além da inércia dos responsáveis por conduzir o processo de escolhas das propriedades a serem financiadas.

151. Entre os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada identificados pela equipe de auditoria estão:

- a) aspectos do programa que são de benefício dos interessados e desconhecidos pelos mesmos, como por exemplo, a livre escolha da propriedade a ser financiada e o bônus por negociação do preço da terra;
- b) restrição na escolha de propriedades, pois os grupos são formados para a aquisição de uma propriedade específica;
- c) compra de terras improdutivas, sem recursos hídricos e de difícil acesso;
- d) impossibilidade de redução de preço da terra, com a diminuição dos valores a serem aplicados nos subprojetos SICs;
- e) inviabilização de projetos financiados pelo PNCF; e
- f) crescimento da inadimplência dos mutuários do programa.

152. Como conclusão entende-se que existem falhas na condução do programa, no aspecto da escolha das propriedades sem a participação efetiva dos candidatos a beneficiários, dando plena oportunidade aos proprietários que querem se livrar de terras de má qualidade para alienar as mesmas ao PNCF, bem como aos corretores de imóveis que têm como objetivo apenas o lucro, de conduzir todo o processo sem o compromisso com o bem estar dos beneficiários e com o sucesso do programa.

152. Os reflexos dessa anomalia na execução do programa podem ser: a escolha de terras inadequadas, a falta de negociação de preços, diminuição dos valores destinados aos subprojetos SIBs, maiores dificuldades de emancipação dos mutuários e inviabilização de projetos, com o consequente aumento da inadimplência na carteira de cobrança dos bancos.

153. Conforme mencionado nos parágrafos 106/106, retro, foram reputadas como boas práticas pelo gestor, por meio do ofício nº 198/2011/SRA-MDA, a 'vistoria social' realizada no estado do Rio Grande do Norte e a 'capacitação imersa' levada a efeito no estado do Piauí, o que motivou o gestor a propor, a partir do segundo semestre de 2011, a ampliação destas experiências para os demais estados (peça 646, p. 1-9).

154. Como proposta para o saneamento da situação identificada, em razão da condução inadequada do PNCF quanto à restrição da escolha de propriedades pelos candidatos a beneficiários, sugere-se determinar ao MDA para que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).

155. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, culminando na melhoria nos controles internos, na forma de atuação do ministério, nos resultados apresentados e em impactos sociais positivos, os seguintes aspectos:

- a) a vedação da participação de proprietários de terras e de corretores de imóveis na formação de grupos de candidatos a beneficiários do PNCF e na condução do processo de escolha de propriedades para o PNCF;
- b) participação efetiva dos candidatos a beneficiários do PNCF, na escolha da propriedade, proporcionando a escolha de terras adequadas ao desenvolvimento dos projetos;
- c) possibilidade de usufruto do bônus adicional pela negociação do preço das propriedades, pelos beneficiários;
- d) maior probabilidade de sucesso na utilização da terra e na melhoria da condição de vida dos mutuários; e
- e) diminuição da inadimplência por parte dos mutuários.

Há insatisfação dos beneficiários quanto ao atendimento prestados pelas UTEs no que diz respeito ao tempo de análise das propostas e da atuação nos projetos, decorrente da deficiência da estrutura física e de recursos humanos.

156. Malgrado as UTEs possuírem papel de relevo na regular execução do PNCF, os estados, com raras exceções, não oferecem condições mínimas satisfatórias para que elas possam desempenhar suas atividades com qualidade.

157. De acordo com os critérios do PNCF, a exemplo dos regulamentos operativos das linhas CAF e CPR (itens 4.13 e 7.2.1 respectivamente), a UTE é o principal responsável pela execução do programa no estado, em todos os seus aspectos, incluindo a difusão, o acompanhamento da elaboração das propostas de financiamento, a tramitação e a análise destas propostas, a análise e aprovação dos subprojetos de investimentos comunitários – SIC, a capacitação dos beneficiários e a assistência técnica, as liberações de recursos e o monitoramento da execução dos projetos pelas comunidades. (BRASIL. MDA. CNDRS. Comitê Permanente do FTRA, 2010a e 2010b).

158. Importa destacar ainda as responsabilidades a cargo das UTEs contidas no manual de operações do CAF, a seguir transcritas.

'4.13.1 Cabe, em particular, à UTE:

1) estruturar e manter em condições satisfatórias de funcionamento, dotando-lhe dos recursos humanos e materiais capazes de assegurar eficiência, agilidade, e qualidade adequada à execução do PNCF;

2) disponibilizar as condições necessárias para a execução do PNCF no Estado, objetivando o desenvolvimento sustentável das famílias beneficiadas pelo PNCF.'

159. Dentre as principais atribuições sob a responsabilidade das UTEs, retiradas dos normativos do PNCF que serviram como critérios para a presente auditoria, podem ser citadas:

a) instrução dos procedimentos administrativos;

b) atuação no processo de elegibilidade de candidatos a beneficiários;

c) atuação no processo de seleção de propriedades;

d) atuação no processo de substituição de beneficiários;

e) verificação da viabilidade técnicas das propostas de financiamento;

f) adoção de providências administrativas necessárias ao saneamento de irregularidades identificadas durante execução do PNCF;

g) acompanhamento e fiscalização da execução do SIB e SIC;

h) emissão anual de relatório de acompanhamento e fiscalização de projetos à Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA, bem como as providências adotadas nos casos de identificação de irregularidades;

i) análise da concessão de bônus de adicional de adimplência pela negociação da terra; e

j) atendimento às solicitações dos órgãos externos.

160. Das competências atribuídas às UTEs, nota-se sem nenhum esforço que as citadas unidades possuem responsabilidades de suma relevância para o atingimento dos objetivos do programa. Para que possam executar satisfatoriamente suas atividades, é imprescindível que essas unidades estaduais tenham condições adequadas no que concerne a pessoal, equipamento e instalações físicas, o que naturalmente envolve a vontade política dos governos dos estados em dotá-las com tais condições a fim de cumprir fielmente o que estabelecem os termos de cooperação técnica. Todavia, o cenário analisado pela auditoria se mostra grave e preocupante.

161. Decorrente da análise das evidências e por meio de evidência física (fotos, roteiros de observação consolidados e respostas consolidadas dos questionários da FOC), as UTEs, com exceção de algumas da região Sul, padecem da falta de recursos humanos e de espaço físico para o cumprimento das obrigações dispostas nos normativos do PNCF. Adicionalmente, verificou-se que um em cada quatro servidores do MDA não sabe afirmar se as condições das UTEs são suficientes para o atendimento dos usuários demonstrando falhas no gerenciamento do programa (peça 533, p. 1-9; peça 638, p. 1-2; peça 649, p. 1).

162. Importa relevar que a avaliação encomendada pelo MDA também apontou a mesma deficiência ora analisada. Na avaliação do Deser, está disposto, na pg. 64 do volume 7º, intitulado 'Fatores que contribuem e limitam o desenvolvimento dos projetos de assentamento da linha CPR do PNCF', que:

*'não parece haver uma normativa federal ou padronização da estrutura de funcionamento e/ou ações das UTEs nesse sentido. Há casos em que se verifica um maior envolvimento desde os primeiros momentos, já na construção do projeto, debatendo com as associações, os STRs e outros parceiros. Há outros em que ficou evidente que a UTE não teve a preocupação de exigir uma qualidade mínima dos projetos, desde que eles cumprissem os requisitos legais e viabilizassem a negociação da terra. Certamente isso faz diferença. Mesmo dentro da área de atuação de uma mesma UTE, foram percebidas posturas distintas. (DESER, 2010)'*

163. Dentre as causas identificadas para ocorrência do presente achado, a equipe de auditoria constatou que os governos estaduais, com poucas exceções, não proporcionam condições ideais de funcionamento das UTEs. Nos Estados de Tocantins e Mato Grosso, verificou-se a precariedade das instalações (peça 533, p. 1-9) à disposição dos servidores, cujo corpo técnico é composto quase em sua totalidade por pessoas ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo com a administração, as quais são substituídas com alta frequência. De acordo com o Deser (2010): 'as Câmaras Técnicas parecem apresentar elevado grau de rotatividade, dificultando a análise das propostas'.

164. Identificou-se ainda um número insuficiente de servidores para exercer com razoável qualidade e tempestividade as atribuições relativas à UTE, principalmente as ações de controle e fiscalização de projetos. Por sua vez, o espaço físico destinado para UTE pelo estado é ínfimo para abrigar o corpo funcional, além disso, nos referidos estados visitados pela equipe, não havia espaço suficiente para arquivar os processos e propostas de financiamento, os quais eram armazenados em cima de mesas e de armários e outros ficavam expostos no chão. Vide fotos abaixo:

[Disponível nos autos].

165. Vale ressaltar que o MDA tem suprido essas unidades de veículos e equipamentos de informática por meio de convênio com os estados para permitir a execução do programa. Entretanto, os governos estaduais, principalmente em Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia e Maranhão, não disponibilizam recursos humanos e instalações adequadas. Tendo em vista a autonomia de cada ente federativo, o MDA não tem competência para fornecer mão de obra e local para levar a efeito o PNCF, o que está na alcada dos governos estaduais, conforme exigem os dispositivos do termo de cooperação técnica (peça 4, p. 182-191).

166. Decorrentes da manutenção da situação encontrada, podem ser citados como efeitos e riscos a continuidade do atendimento, em geral, deficiente dos beneficiários na UTE, além do acompanhamento insuficiente acerca da implantação dos projetos e da pífia fiscalização quanto à permanência e à substituição de beneficiários nos projetos de assentamento.

167. Conclui-se que o governo federal tem feito esforços para possibilitar a regular execução do PNCF, tais como a celebração de convênio para guarnecer as UTEs com equipamentos de informática e camionetas para viabilizar as visitas a campo. No entanto, os estados não têm feito a sua parte conforme acordo assinado por meio do termo de cooperação.

168. Não se mostra razoável que a União aloque mais recursos em um programa descentralizado se os estados não demonstram interesse em cumprir o que foi acordado. As unidades da federação têm obrigação contratual de fornecer condições adequadas para o bom funcionamento das UTEs, órgão vital para execução satisfatória do programa. Sem contar com recursos humanos e equipamentos, a UTE terá uma atuação insipiente, sem uma fiscalização efetiva, o que provocará falhas graves e muitas vezes irreversíveis ao sucesso da implantação dos projetos. Um acordo pressupõe o cumprimento de obrigações e o respeito aos direitos de cada participante. No entanto, nota-se um desequilíbrio nessa relação, uma vez que os estados, muitas vezes, auferem o lucro político decorrente do benefício advindo do programa, mas por outro lado, não se incumbem de assumir o encargo mínimo de dotar as UTEs de condições mínimas para o bom andamento do PNCF.

169. Por outro lado, o MDA tem sua parcela de responsabilidade por não realizar uma fiscalização eficiente das ações das UTEs. Peca também por não conhecer as reais condições de cada unidade. Causa espanto o fato de 36,4% dos servidores da SRA não saberem se os beneficiários estão satisfeitos com o atendimento disponibilizado pelas UTEs. Também provoca estranheza que 27,3%

*dos referidos servidores não tenham condições de afirmar se as UTEs dispõem de recursos materiais e humanos suficientes, conforme pode ser observado nos gráficos a seguir.*

*Figura 19 - Os beneficiários estão satisfeitos com o atendimento da UTE?  
[Disponível nos autos].*

*Figura 20 - O pessoal e os equipamentos nas UTEs são suficientes?  
[Disponível nos autos].*

170. Destarte, para estancar as falhas detectadas, propõe-se determinar ao MDA que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de realizar levantamento das condições de funcionamento das UTEs quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, e, nos casos de condições insatisfatórias de funcionamento, pactuar com os governos estaduais a fixação de prazos para a efetiva estruturação daquelas unidades, sob pena de suspender a realização de novos contratos de financiamento até que sejam cumpridas as obrigações contidas no termo de cooperação firmado com os estados.

171. Com a adoção das medidas propostas, espera-se, como benefício advindo das deliberações do TCU, que haja uma melhoria no atendimento aos beneficiários do programa, além de maior eficácia na fiscalização da execução dos subprojetos SIB e SIC, e de permanência e substituição de beneficiários, configurando, de acordo com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, melhoria na organização administrativa do PNCF, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e redução do sentimento de impunidade por parte dos beneficiários.

### *III.2 Adequação da gestão financeira.*

*Não está sendo devidamente efetivada pelos agentes financeiros a cobrança extrajudicial das dívidas vencidas do PNCF, bem como não está sendo efetivada a baixa das dívidas vencidas há mais de 360 dias e a apresentação dessas dívidas para a inscrição na dívida ativa da União.*

172. Embora conste da legislação vigente e dos contratos firmados entre a União por meio do MDA e os agentes financeiros do PNCF, a cobrança extrajudicial das dívidas vencidas não vem sendo devidamente efetivada, bem como a baixa das dívidas vencidas e não pagas há mais de 360 dias, da carteira de cobrança, não está sendo realizada e nem tais dívidas encaminhadas para a inscrição na dívida ativa da União. (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9).

173. Como critério, a equipe de auditoria se utilizou, entre outros normativos, do disposto no parágrafo 3º do art. 131 da Constituição Federal do Brasil, que a respeito da execução da dívida ativa atribui a representação da União à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

174. O art. 2º da Lei nº 6.830/1980 define que constitui dívida ativa da União aquelas definidas como tributária e não tributária, conforme consta da Lei 4.320/1964. Estatui também que, qualquer valor, cuja cobrança seja de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser considerado como Dívida Ativa. O § 3º do mesmo artigo define a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional para efetivar a apuração e a inscrição.

175. O Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (Portaria STN 564 de 27/10/2004), nos itens 1.2, 8.1.4 e 8.2.1, define os créditos que devem ser inscritos em Dívida Ativa, a competência dos órgãos responsáveis pelos créditos para estabelecer os processos administrativos, a competência para a sua inscrição, bem como quando esses créditos devem ser inscritos nessa condição, conforme se comprova nas transcrições a seguir:

*'1.2 A Dívida Ativa, regulamentada a partir da legislação pertinente, das. É, portanto, uma fonte potencial de fluxos de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores, espelhando créditos a receber, sendo contabilmente alocada no Ativo.' (grifo nosso)*

*'(...) 8.1.4 Aos órgãos ou unidades responsáveis pelos créditos a serem inscritos em Dívida Ativa, compete abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas estabelecer o processo administrativo de reconhecimento da existência e quantificação do crédito a favor do Ente Público, e encaminhá-lo para o órgão ou unidade competente para inscrição, nos prazos definidos em Lei.' (grifo nosso)*

'(...) 8.2.1 Os créditos a favor da Fazenda Pública que se encontram vencidos e não pagos devem ser contabilmente discriminados dos demais. Conforme o texto legal, qualquer crédito a favor da Fazenda Pública, seja de origem tributária ou não tributária, é passível de inscrição em Dívida Ativa.'

176. Por sua vez, os itens 52 e 55 da Norma de Execução NE/PNCF 1/2005 versam sobre a obrigação dos agentes financeiros do programa em proceder à cobrança ordinária das dívidas vencidas até 360 dias e da efetivação da baixa da dívida da carteira de cobrança após o prazo de 360 dias, bem como a apresentação da inscrição na Dívida Ativa da União.

177. Finalmente, o § 2º da cláusula quinta dos contratos firmados com os agentes financeiros obriga os contratados a observar, no que couber, entre outros normativos, especificamente a Norma de Execução NE/PNCF 1/2005, enquanto o seu inciso XIX exige a comprovação da notificação extrajudicial de cobrança dos beneficiários em débito, entre outras providências, para o encaminhamento da dívida vencida ao contratante, conforme consta do seu conteúdo abaixo transscrito:

**'CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES E FISCALIZAÇÃO.**

Para o fiel cumprimento deste CONTRATO, competirão às partes envolvidas:

(...) § SEGUNDO

AO CONTRATADO:

Observar, no que couber, o Decreto 4.892/2003, as Resoluções do CNM nºs 3.231/2004, 3256/2004 e 3.580/2008, as diretrizes dos MANUAIS; do REGULAMENTO OPERATIVO da NEF SRA/MDA nº 1/2005 e seus sucedâneos, como segue:

(...) XIX) nos casos de inadimplência configurada a partir da terceira parcela em atraso, o CONTRATADO encaminhará ao CONTRATANTE os procedimentos devidamente instruídos, os quais deverão conter, no mínimo, os seguintes documentos e informações:

a) comprovação da notificação extrajudicial do beneficiário em débito;

b) planilha atualizada do saldo devedor;

c) cópia da respectiva escritura pública com contrato de financiamento e pacto adjetivo de hipoteca e seus aditivos.' Contrato com o Banco do Brasil (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9)

178. A Portaria/SRA/MDA 14 de 31/5/2011 aprovou nova Norma de Execução Financeira, que dispõe sobre os financiamentos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e revogou a NEF/PNCF 1/2005. Tal norma, no inciso XII do art. 7º dispõe sobre a obrigação dos agentes financeiros cobrarem dos mutuários, extrajudicialmente por via administrativa, as parcelas dos financiamentos. No caso de inadimplência consta que se deve observar a norma específica de execução de dívidas.

179. Por sua vez, a Norma de Execução I SRA/MDA de 29/6/2011 que dispõe sobre os procedimentos técnicos e administrativos para a antecipação das dívidas dos contratos de financiamento do PNCF, estabelece em seu art. 20 que decorrido o prazo de 60 dias após o vencimento da dívida sem o respectivo pagamento, o agente financeiro deverá notificar o beneficiário comunicando a inadimplência e solicitando a quitação do débito. No art. 21 da referida norma consta que vencendo duas parcelas sem o adimplemento, o agente financeiro deverá notificar o mutuário da antecipação total da dívida.

180. No § 2º do citado art. 21 da mesma norma está disposto que após o prazo de 90 dias da notificação ao beneficiário, sem a devida liquidação do débito total do contrato, os agentes financeiros deverão preencher o Demonstrativo de Débito atualizado e o encaminharão à Seccional da PGFN, por intermédio do município de domicílio do mutuário inadimplente.

181. Ocorre que houve o adiamento da vigência da NE I SRA/MDA de 29/6/2011, que entraria em vigor no início de novembro, por mais 120 dias, por meio da NE 2 SRA/MDA de 28/10/2011, e com a revogação da NEF/PNCF nº 1/2005, as regras de antecipação da dívida vencida, a baixa das carteiras de cobranças dos agentes financeiros, bem como o encaminhamento dos processos para a inscrição na Dívida Ativa da União estão sem regramento estabelecido vigente no âmbito do MDA.

182. Porém, continuam vigentes os contratos firmados entre o MDA e os bancos, onde constam as obrigações dos mesmos. Entre essas obrigações a constante dos incisos XIX (BB) e XX (BNB) do § 2º da cláusula quinta, que estabelece que na configuração de inadimplência, vencida a terceira parcela, o contratado encaminhará os procedimentos instruídos, com a comprovação da notificação extrajudicial do beneficiário, planilha atualizada do saldo devedor e cópia da escritura pública com o contrato de financiamento.

183. A análise das evidências demonstrou que apesar da legislação ser clara e de constar dos contratos firmados com os agentes financeiros (BB, BNB e CEF), a obrigatoriedade da observância aos normativos do PNCF, entre eles a NEF/PNCF nº 1/2005, em particular, da obrigatoriedade da efetivação da cobrança administrativa, da baixa dos débitos vencidos, a baixa dos valores vencidos há mais de 360 dias e o encaminhamento dos débitos vencidos e não pagos para a inscrição da dívida ativa, nenhuma dessas providências vêm sendo tomada pelos mesmos. Contrato com o Banco do Brasil (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9).

184. Prova disso é a confirmação dada pelos próprios agentes financeiros, quando da realização do painel de referência para a validação da matriz de achados. Nessa oportunidade foi argumentado pelos representantes dos bancos não haver definição de quem deve arcar com os custos de publicação de editais de cobrança e a indefinição do que fazer com os contratos baixados da carteira de cobrança. A seguir se reproduz excerto dos registros das declarações dos representantes do Banco do Brasil (peça 569, p. 1-5):

'As cobranças extrajudiciais vêm sendo feitas. Pode haver casos isolados de falhas na cobrança. A baixa não ocorre também, em função da individualização e prorrogação de prazos de financiamento. Há negociação junto ao MDA para a mudança do contrato.' (grifo nosso)

'Há dificuldades para integrar os sistemas do Banco com os da STN para promover a baixa da carteira e inscrição na dívida ativa. Está sendo estudada nova forma de encaminhamento. Se for encaminhado direto à PGFN há que se mudar o sistema do Banco. Há uma norma nova no MDA (NE 1/29/6/2011) para a operacionalização do sistema de cobrança.' (grifo nosso)

'Afirmou que o banco não tem controle das cobranças extrajudiciais realizadas.' (grifo nosso)

185. Outra prova da inobservância aos normativos do programa e aos contratos firmados é a permanência dos débitos vencidos há mais de 360 dias nas carteiras de cobrança, conforme consta da formalização das respostas aos ofícios de requisição do Tribunal, em que o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil confirmam a ausência da baixa dos valores vencidos há mais de 360 dias, além de encaminharem demonstrativos constando tais débitos (peças 580-593 e 604-605).

186. As causas que configuraram a situação encontrada pela equipe de auditoria podem ser definidas como:

a) afronta ao disposto nos itens 52 a 55 da NEF/PNCF 1/2005, até a sua revogação, que tratam de cobrança administrativa de débitos vencidos e de providências de baixa de valores vencidos da carteira de cobrança e encaminhamento dos débitos para a inscrição na Dívida Ativa;

b) inobservância, por parte dos agentes financeiros da legislação que rege a inscrição de haveres da União, vencidos e não pagos, com as providências para a sua inscrição em Dívida Ativa (art. 2º da Lei nº 6.830/1980; Lei nº 4.320/1964; e Portaria STN 564 de 27/10/2004);

c) descumprimento do parágrafo segundo da cláusula quinta dos contratos firmados entre o MDA os agentes financeiros, onde constam as obrigações dos contratados, no que concerne aos procedimentos quanto à configuração da inadimplência após o vencimento da terceira parcela dos financiamentos. Contrato com o BB (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9);

d) omissão na Norma de Execução Financeira aprovada pela Portaria 14, de 31/5/2011, do que continha o item 55 da NEF/PNCF 1/2005; e

e) procedimento de antecipação de dívidas, baixa da carteira de cobrança, e encaminhamento para a inscrição em Dívida Ativa, temporariamente sem ordenamento normativo no âmbito do MDA, em razão de a NE 1 SRA/MDA haver sido editada em 29/6/2011, com a vigência

*estipulada em 90 dias após a publicação e a postergação de sua vigência em mais 210 dias, conforme a Norma de Execução 2/2011.*

187. *Como efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação devem ser considerados:*

- a) a continuidade da falta de efetividade na cobrança extrajudicial dos valores vencidos pelos agentes financeiros do programa, fomentando o incentivo à inadimplência;*
- b) a falta de cumprimento de determinação legal de inscrição de dívidas vencidas na Dívida Ativa da União;*
- c) a impossibilidade de retroalimentação do orçamento do programa, por meio de recursos decorrentes de uma cobrança mais efetiva e com os valores referentes à Dívida Ativa executados pela PGFN.*

188. *Dante dos fatos, chega-se à conclusão que o descumprimento do dever legal dos agentes financeiros em observar o que dispõem os normativos vigentes e os contratos firmados com a União por meio do MDA vem prejudicando o desempenho do PNCF, em relação à falta de retroalimentação do programa com os valores que seriam recebidos com a efetiva cobrança administrativa dos débitos vencidos e da execução da dívida ativa pela PGFN. Conclui-se também não ser prudente dar margem à continuidade da situação presente.*

189. *Em razão da afronta à legislação que rege o PNCF por parte dos agentes financeiros, no que concerne à cobrança administrativa dos débitos vencidos, a falta de providências dos bancos no sentido de baixar as dívidas vencidas há mais de 360 dias, bem como o encaminhamento dessas dívidas para a inscrição na dívida ativa da União, enseja como proposta razoável para a resolução dos problemas identificados a expedição de determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).*

190. *Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal aos agentes financeiros do PNCF, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012:*

- a) maior efetividade nas cobranças das dívidas vencidas, com o aproveitamento dos recursos obtidos na retroalimentação do orçamento do programa, configurando restituição de recursos ao órgão repassador e elevação da receita do programa; e*
- b) efetividade na baixa das dívidas vencidas há mais de 360 dias, bem como na antecipação das dívidas dos contratos nessa condição, com a possibilidade de execução judicial dessas dívidas, por meio da inscrição como dívida ativa da União, pela PGFN, cujo fato se constituirá em receita orçamentária, prevista especificamente ou não no orçamento do exercício de recebimento, configurando restituição de recursos ao órgão repassador e elevação da receita do programa.*

*A base de cálculo utilizada para remuneração dos agentes financeiros considera os valores de dívidas vencidas há mais de 360 dias, já que os mesmos não são baixados das carteiras de cobrança do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil.*

191. *Em que pese constar no item 55 da NEF 1/2005/MDA a obrigação de os agentes financeiros baixarem as dívidas vencidas há mais de 360 dias de suas carteiras de cobrança, isso não ocorre. Tal situação vem gerando despesas indevidas com a remuneração paga a maior aos bancos, em razão desses valores estarem ainda compondo a base de cálculo da referida remuneração dos agentes financeiros.*

192. *Foram adotadas como critérios de auditoria as Resoluções CMN: 2610/1999; 2728/2000; 2935/2002; 3176/2004; 3231/2004; 3256/2004; 3869/2010, bem como o item 55 da NEF 1/2005/MDA, além dos contratos firmados entre o MDA e os agentes financeiros. Contrato com o BB (peça 4, p. 101- 133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9).*

193. Também foi considerada pela equipe de auditoria a revogação da Norma de Execução PNCF – NE/PNCF nº 1/2005, com a edição de uma nova (Norma de Execução Financeira aprovada pela Portaria nº 14, de 31/5/2011) e a edição da Norma de Execução 1 SRA/MDA, de 29/6/2011.

194. Na análise das evidências, conforme os documentos encaminhados pelos agentes financeiros do PNCF, expedientes do BB - Informação Auditoria Interna 2011/1305 e BNB - Ofício-2011/752-390, constatou-se que os valores das dívidas vencidas há mais de 360 dias, por não serem baixadas das carteiras de cobrança, compõem a base de cálculo para a remuneração desses agentes (peça 60, p. 1 e peça 59, p. 2-3).

195. A causa identificada para a configuração da situação encontrada é o descumprimento por parte do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil do disposto no item 55 da Norma de Execução PNCF 1/2005; da disposição dos itens XIX (BB) e XX (BNB), respectivamente, dos contratos firmados com aqueles agentes financeiros, onde consta a obrigação dos bancos em baixar as dívidas vencidas há mais de 360 dias de suas carteiras de cobrança. Contrato com o BB (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9).

196. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada residem no fato de que a permanência dos valores vencidos há mais de 360 dias nas carteiras de cobrança dos agentes financeiros implica na remuneração a maior e indevida aos bancos, com prejuízo ao PNCF;

197. Por afronta às normas e aos contratos, os saldos vencidos há mais de 360 dias continuam na carteira dos bancos, remunerados atualmente, em 0,7% a.a. sobre os saldos devedores das operações, inclusive aquelas vencidas e não baixadas, o que gera prejuízos anuais ao PNCF. A título de exemplo, considerando os dados enviados pelo Banco do Brasil, observa-se que o saldo devedor vencido há mais de 360 dias representa na carteira do banco, em 01/7/2011, cerca de R\$ 1 bilhão. Aplicando-se o percentual de 0,7% previsto pela norma supracitada, estima-se prejuízo aproximado de R\$ 7 milhões para o PNCF ao ano, considerando-se somente os dados do Banco do Brasil (peça 585, p. 1-3).

198. Tais fatos levam à conclusão que devem ser identificados os responsáveis pela afronta à norma que rege a atuação dos bancos, quanto à falta da baixa dos valores vencidos das carteiras de cobrança do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil, bem como devem ser apurados os valores pagos a maior aos agentes financeiros, para a adoção das providências relacionadas ao resarcimento desses valores ao Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA).

199. O Relatório de Auditoria da CGU nº 225039, nas contas da Secretaria de Reordenamento Agrário, referentes ao exercício de 2008, TC 015.409/2009-8, já apontava a irregularidade dos pagamentos das remunerações dos agentes financeiros. Na ocasião a CGU recomendou à SRA/MDA que realizasse a revisão do montante pago aos agentes financeiros, excluindo da base de cálculo as operações vencidas, com base no item 55 da Norma de Execução Financeira nº 1/2005.

200. Diante dos fatos expostos e por se referir à matéria de legalidade, com possível imputação de débito, conclui-se como melhor proposta tratar da questão em processo específico. Nessa linha de entendimento, formulou-se, com fulcro no art. 246, *caput*, representação de equipe de auditoria, autuada no TC 035.919/2011-6, para, dentre outras medidas, identificar os responsáveis, apurar os valores pagos a maior ao BB e ao BNB, a título de remuneração de agente financeiro, para promover a devolução dos valores atualizados monetariamente aos cofres do FTRA, caso seja confirmada naqueles autos a irregularidade no pagamento da remuneração dos citados agentes financeiros. Os benefícios, decorrentes da implementação da proposta ora formulada, serão apurados com exatidão no citado processo. Contudo, cabe destacar, desde logo, que, numa estimativa conservadora, apurou-se a importância de R\$ 7.386.709,77, cobrada indevidamente pelos agentes financeiros em 2011. O cálculo não contempla o valor de 3% sobre os pagamentos efetuados pelos mutuários no citado exercício nem considerou anos anteriores. Adotou-se como base de cálculo, com

suporte na Resolução CMN 3.231/2004, apenas os saldos das operações vencidas que não deviam compor a carteira dos agentes financeiros, conforme demonstrado na seguinte tabela:

Tabela 6 - Operações vencidas há mais de 360 dias: BB e BNB

Agente financeiro (A)	Saldo das operações vencidas há mais de 360 dias (B) - R\$	Remuneração dos agentes financeiros: valores indevidos (C) (0,7% a.a. sobre B) - R\$	Posição
Banco do Brasil S.A.	1.002.468.680,14	7.017.280,76	1º/7/2011
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	52.775.584,44	369.429,01	30/6/2011
Total	1.055.244.264,58	7.386.709,77	-

Fonte: I – Banco do Brasil S.A. (peças 60, 62, 73, 567, 573, 585, 604, 651-652, 662 e 675); II – Banco do Nordeste do Brasil S.A. (peças 59, 568, 578, 604-605, 625 e 648).

A inadimplência dos mutuários dos financiamentos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/PNCF é muito alta (aproximadamente 46%).

201. O percentual de inadimplência dos financiamentos do PNCF, próximo a 46%, revela-se muito alto, o que indica a ocorrência de fatos impróprios que resultam na falta de pagamento das parcelas dos contratos de financiamentos. Há ineficácia na cobrança das parcelas vencidas por parte dos agentes financeiros, bem como a falta da baixa da carteira de cobrança, dos débitos vencidos com prazo superior a 360 dias, com o encaminhamento do débito para a inscrição na Dívida Ativa da União.

202. Como critérios de auditoria, considerou-se o item 3-t da NE/PNCF 1/2005 que estabelece ser de competência dos agentes financeiros efetivar a cobrança extrajudicial por via administrativa e receber as parcelas dos financiamentos e, em casos de inadimplência, observar as disposições do referido normativo. Os itens 32 e 33 daquela norma dispõem que as parcelas devem ser pagas até o vencimento e as que não forem integralizadas em dia deverão ser recebidas sem direitos aos bônus previstos no programa.

203. Por seu turno, o item 52 da referida NE fixa o período bimestral para a efetivação da cobrança ordinária pelos agentes financeiros dos contratos que permanecerem com parcelas vencidas e não pagas por um período de até 360 dias, enquanto que em seu item 55 estabelece que os contratos que permanecerem com dívidas vencidas por período superior a 360 dias. Já o item 55 do referido normativo estabelece que os contratos que permanecerem com dívidas vencidas por período superior a 360 dias deverão ser baixados das carteiras de cobrança e, por consequência, apresentados aos órgãos competentes para a execução da garantia.

204. Deve-se considerar também o contido no art. 2º da Lei nº 6.830/1980 que define como dívida ativa da União as tributárias e não tributárias, conforme consta da Lei nº 4.320/1964. Estatui também que, qualquer valor, cuja cobrança seja de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser considerado como dívida ativa. O parágrafo terceiro do mesmo art. define a competência da PGFN efetivar a apuração e a inscrição.

205. Por sua vez, o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (Portaria STN 564, de 27/10/2004), no item 1.2 define que a dívida ativa da União abrange os créditos da Fazenda, cuja certeza e liquidez foram apuradas e não foram recebidos. E identifica, também, esses valores como fonte potencial de fluxo de caixa, impactando de forma positiva pela recuperação de valores.

206. Na análise das evidências, o Expediente da Auditoria Interna do BB 2011/1305, de 2/8/2011, que encaminhou, entre outras informações, os demonstrativos da composição da carteira de cobrança dos contratos do PNCF, apresenta uma inadimplência composta pelos valores vencidos há mais de 360 dias, no valor de R\$ 1.002.468.680,00 e com toda a dívida vencida no montante de R\$ 1.267.598.504,00, (acrescida das parcelas vencidas de contratos vencidos há menos de 360 dias). Considerou-se nos cálculos os financiamentos do programa Banco da Terra e do PNCF (peça 73, p.1-2; peças 652-675).

207. Por sua vez, o Ofício Gapre – BNB 2011/1230, de 28/7/2011, também encaminhou demonstrativos da situação de sua carteira de cobrança referente ao PNCF. A carteira apresenta uma inadimplência composta pelos valores vencidos, no total de R\$ 199.264.736,00 (parcelas vencidas antes e depois de 360 dias). Considerou-se nos dois casos (BB e BNB) os financiamentos dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e PNCF.

208. Assim, a inadimplência total da carteira de cobrança do Banco do Brasil atinge o percentual de 49,82%, considerando-se todas as parcelas vencidas dos financiamentos, bem como a antecipação das dívidas dos contratos com parcelas vencidas há mais de 360 dias. Enquanto isso, a carteira do Banco do Nordeste do Brasil apresenta uma inadimplência no percentual de 8,95%, destacando-se que este banco informou apenas o valor das parcelas vencidas dos contratos inadimplidos, conforme disposto na Tabela a seguir:

Tabela 7 – Demonstrativo das dívidas vencidas do PNCF

Agente Financeiro	Inadimplência com antecipação da dívida - R\$	%	Total da Carteira - R\$
Banco do Brasil	1.267.598.504	49,82	2.544.195.826
Banco do Nordeste do Brasil	56.835.469	8,95	634.932.928
Total	1.324.433.973	41,66	3.179.128.754

Fonte: Correspondências do BB e BNB (peças 73, p.1-2; 604-605 e 652-675).

209. A inadimplência total do programa com posição em 30/6/2011 (BNB) e 1/7/2011 (BB), conforme as informações encaminhadas por aqueles agentes financeiros, atinge o montante de R\$ 1.324.433.973,00. As dívidas vencidas há mais de 360 dias estão contidas neste valor. A inadimplência é excessivamente alta, pois representa 41,66% do total das carteiras do Banco do Brasil e do BNB, que é de R\$ 3.179.128.754,00.

210. Como causas desse percentual elevado de inadimplência, podem ser indicadas: a falta de efetividade na cobrança extrajudiciária das dívidas vencidas por parte dos agentes financeiros e a falta das baixas efetivas dos valores vencidos há mais de 360 dias das carteiras de cobrança dos agentes financeiros, em descumprimento dos normativos que regem o PNCF e dos contratos firmados entre o MDA e os Bancos. Contrato com o BB (peça 4, p. 101-133; peça 622, p. 1-9; peça 623, p. 1-10) e Contrato com o BNB (peça 4, p. 49-100; peça 620, p. 1-8; peça 621, p. 1-9).

211. Como efeitos e riscos identificados, decorrentes da manutenção da situação encontrada, podem ser apontados:

- a) o crescimento do percentual da inadimplência dos financiamentos do programa, sem a perspectiva de redução; e
- b) a impossibilidade de efetivação do retorno dos recursos decorrentes das cobranças ordinárias, bem como os decorrentes de execução judicial, pela PGFN, dos valores inscritos em dívida ativa da União.

212. Da análise dos fatos relatados, observa-se que a continuidade da situação da administração dos créditos dos financiamentos do PNCF, sem a efetividade na cobrança extrajudicial e na baixa dos débitos vencidos há mais de 360 dias das carteiras de cobrança, em descumprimento aos normativos que regem a matéria e aos contratos firmados entre o MDA e os agentes financeiros, a inadimplência tende a crescer, prejudicando sobremaneira o retorno dos valores ao programa, por meio dos recebimentos ordinários e da execução da Dívida Ativa, a cargo da PGFN.

213. Como efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação, devem ser considerados:

- a) a continuidade da falta de efetividade na cobrança extrajudicial dos valores vencidos pelos agentes financeiros do programa fomentando o incentivo à inadimplência;
- b) a falta de cumprimento de determinação legal de inscrição de dívidas vencidas na dívida ativa da União;

c) a impossibilidade de retroalimentação do orçamento do programa, por meio de recursos decorrentes de uma cobrança mais efetiva e com os valores referentes à Dívida Ativa executados pela PGFN.

214. Diante dos fatos, chega-se à conclusão que o descumprimento do dever legal dos agentes financeiros em observar o que dispõem os normativos vigentes e os contratos firmados com a União, por meio do MDA, vem prejudicando o desempenho do PNCF, em relação à inadimplência do programa.

215. Em razão da afronta à legislação que rege o PNCF por parte dos agentes financeiros, no que concerne à cobrança administrativa dos débitos vencidos, a falta de providência dos mesmos no sentido de baixar as dívidas vencidas há mais de 360 dias, bem como o encaminhamento dessas dívidas para a devida inscrição na dívida ativa, formula-se como proposta razoável para a resolução dos problemas identificados a expedição pelo Tribunal das seguintes determinações:

I. ao Banco do Brasil, para que: (...);

II. ao Banco do Nordeste do Brasil, para que: (...).

216. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal aos agentes financeiros do PNCF, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012:

a) maior efetividade nas cobranças das dívidas vencidas, com o aproveitamento dos recursos obtidos na retroalimentação do orçamento do programa, configurando restituição de recursos ao órgão repassador e elevação da receita do programa, além da redução do valor da inadimplência na carteira de cobrança; e

b) efetividade na antecipação da dívida e a baixa da carteira de cobrança dos contratos com dívidas vencidas há mais de 360 dias, possibilitando a execução judicial dessas dívidas, por meio da inscrição como Dívida Ativa da União, pela PGFN, cujo fato se constituirá em receita orçamentária, prevista especificamente ou não no orçamento do exercício de recebimento, configurando restituição de recursos ao órgão repassador e elevação da receita do programa. Também se traduz em benefício a transparência na apuração do percentual de inadimplência dos contratos de financiamentos.

III.3 Conformidade da implantação e desenvolvimento dos projetos.

Há utilizações indevidas dos recursos de financiamento dos Subprojetos SIB e SIC, mormente nos projetos de CPR.

217. Existem diversos problemas relacionados à concepção dos projetos de SIB e SIC, bem como falhas na operacionalização desses projetos, gerando problemas relacionados à construção de residências, execução dos projetos de irrigação, entre outros.

218. Como critérios utilizados pela equipe de auditoria, podem ser citados os arts. 3º e 4º do Decreto nº 4.892/2003, que estipulam a destinação dos recursos do FTRA, consoante disposições a seguir transcritas:

'Art. 3º Os recursos financeiros que vierem a constituir o Fundo de Terras e da Reforma Agrária serão utilizados no financiamento da aquisição de imóveis rurais diretamente pelos trabalhadores, associações ou cooperativas, podendo ser incluídos recursos para investimentos iniciais para a estruturação da unidade produtiva, na forma disposta no regulamento operativo do Fundo.'

'§ 1º O Fundo de Terras e da Reforma Agrária poderá, em condições a serem estabelecidas em resolução específica do Conselho Monetário Nacional e no regulamento operativo, financiar, total ou parcialmente, a infraestrutura complementar para a integração e a consolidação de assentamentos promovidos pelos governos federal, estaduais e municipais, bem como cooperativas e associações, conforme previsto nos arts. 1º e 3º da Lei Complementar nº 93, de 1998.'

'4º Os recursos serão aplicados por meio de financiamentos individuais ou coletivos para os beneficiários definidos no art. 5º ou suas cooperativas e associações, observado o disposto no regulamento operativo.'

219. Por seu turno, os arts. 8º, 9º, 15, 16, 19, 21 e 25 do Regulamento Operativo do FTRA estabelecem as regras para os financiamentos admitidos pelas linhas de financiamento SIB e SIC, sendo o SIC de exclusividade da linha Combate à Pobreza Rural – CPR. Já no art. 34 do mesmo Regulamento constam como obrigações da UTE as atividades referentes aos subprojetos SIB e SIC (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).

220. O item 3.3 do Manual de Operações da Linha CAF define o que pode ser considerado como investimento básico nas propostas de financiamentos dos Subprojetos de Investimentos Básicos. O item 4.3.2 trata da Elaboração e Análise dos SIBs, enquanto o item 4.3.3 dispõe sobre a Liberação dos Recursos e Execução dos Projetos Complementares. Os itens 4.2 e 5.3 do Manual de Operações do PNCF da Linha CPR tratam da definição dos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SICs) e do que pode ser adquirido com recursos desses subprojetos, respectivamente (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010a e 2010).

221. Em decorrência da análise das evidências, nas visitas efetuadas, verificou-se que a elaboração dos projetos em sua maioria é falha, ocasionando atrasos e problemas técnicos na construção das casas, na execução dos projetos, tanto de SIB, quanto de SIC, falhas na implantação de sistemas de irrigação, de abastecimento de água para consumo humano e consequentemente da implantação das culturas e da pecuária nos assentamentos.

222. No extrato de consolidação das entrevistas realizadas durante a FOC em vários estados da Federação, ficou registrado que 9,1% dos servidores do MDA, 18,2% dos CEDRS, 18,2% das UTEs, 23,8% dos sindicatos, 25,0% das associações e 35,0% dos beneficiários entendem que a elaboração dos subprojetos de SIB e SIC pelas entidades de assistência técnica não atendem às necessidades dos beneficiários do programa (figura 21).

223. No mesmo gráfico é significativo o percentual dos servidores do MDA, dos sindicatos e dos beneficiários que não sabem responder a questão, sendo 27,3%, 23,8% e 15%, respectivamente. Tal informação pode significar que por não saber responder, esses atores têm no mínimo dúvidas quanto ao atendimento das necessidades dos beneficiários nos projetos de SIB e SIC.

224. No mesmo extrato de consolidação registrou-se que 18,2% dos servidores do MDA, 54,5% dos CEDRS, 54,5% das UTEs, 47,6% dos sindicatos, 37,5% das associações e 55,0% dos beneficiários afirmaram que não há realização de treinamentos para a elaboração das prestações de contas dos subprojetos de SIB e SIC (figura 22).

225. No mesmo gráfico é significativo o percentual dos servidores do MDA, dos sindicatos e dos beneficiários que não sabem responder a questão, sendo 27,3%, 28,6% e 20,0%, respectivamente. Tal informação pode significar que por não saber responder, não receberam informações sobre tal treinamento e consequentemente não foram treinados.

[Disponível nos autos].

226. Nos casos específicos dos estados do Paraná e de Santa Catarina ficou consignado que os recursos de financiamento são insuficientes e que, quase na totalidade dos projetos, os recursos são integralmente aplicados na aquisição da terra nua e que em raros casos sobram recursos para o financiamento dos SIBs (peças 641, p. 4; 642, p. 4; peça 643, p. 6).

227. Quando da realização do Teste-Piloto, no Estado do Tocantins, em que pesse a pequena amostra visitada, a equipe de auditoria deparou-se com alguns projetos que refletem a má aplicação dos subprojetos SIB e SIC, como é o caso do projeto PA Brejo Verde (2009-TO-P4261), onde os beneficiários declararam que foram colocados na terra sem qualquer infraestrutura, em razão da não elaboração dos projetos básicos. Sendo assim, nem ao menos as residências foram construídas, como se pode constatar por meio das fotografias a seguir reproduzidas:

[Disponível nos autos].

228. É importante frisar que a inadequação da elaboração da proposta de financiamento foi também mencionada no relatório de avaliação do PNCF contratada pelo MDA junto ao IICA e ao

*Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, denominado ‘Estudos de Reordenamento Agrário – 7’ (páginas 65 do volume 7). O Deser apontou a falta de compromisso da assistência técnica, preocupada mais com a concretização do negócio imobiliário, conforme transcrição a seguir:*

*‘Como que num ciclo vicioso, a situação mais comumente encontrada foi a de técnicos evitando maior envolvimento e aprofundamento na elaboração da proposta, ocupados mais com a concretização da compra e venda da área – talvez na busca de garantir a ampliação de sua rede de consultorias e ou indicar a contratação posterior do Pronaf A – assim como de gestores do programa fazendo ‘vistas grossas’ para a inadequação técnica ou social das propostas. Talvez isso se deva, também, à necessidade do cumprimento das metas previstas pelo programa, que comumente são dimensionadas não a partir de critérios técnicos, mas políticos. (DESER 2010)’*

229. Como causas de utilizações indevidas dos recursos de financiamento dos Subprojetos SIB e SIC, podem ser registradas a falta de estrutura do MDA e das UTEs nos estados, principalmente quanto ao quadro de pessoal para a supervisão e acompanhamento da implantação dos subprojetos e o fato de as entidades de assistência técnica contratadas não possuírem qualificação e estruturas suficientes para acompanhar os serviços e aquisições decorrentes dos subprojetos SIB e SIC, além de não terem o comprometimento necessário com o sucesso do programa.

230. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada podem ser identificados como:

a) falta de entrega das residências aos mutuários, como também de construções incompletas, além da demora na entrega das obras;

b) falta de implantação de sistemas de irrigação, com a consequente inviabilização das culturas e da pecuária nos assentamentos; e

c) projetos de assentamentos, como, por exemplo, um no Estado do Tocantins, em que os mutuários foram colocados na terra, sem que as casas fossem construídas e sem acesso à água até mesmo para o consumo humano, como é o caso do projeto TO-P4261 - Brejo Verde (peças 110-112).

231. Como conclusão, pode-se afirmar que as falhas identificadas na elaboração dos projetos do SIB e do SIC, nas utilizações indevidas dos recursos de financiamento desses subprojetos, as falhas na condução do programa pelas UTEs e na fiscalização pelo MDA nos estados e finalmente a falta de qualificação técnica e de estrutura das entidades de assistência técnica contratadas estão afetando significativamente a condução do PNCF, ocasionando inviabilização de diversos projetos.

232. Como proposta para o saneamento da situação identificada, sugere-se que o MDA apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).

233. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, culminando no incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade do programa de Governo:

a) otimização da utilização dos recursos destinados à execução dos subprojetos de investimentos básicos e de investimentos comunitários, com a consequente eficácia na execução desses subprojetos;

b) recuperação de projetos em situação precária em razão de má aplicação dos recursos dos subprojetos SIB e SIC;

c) estabelecimento de condições para a viabilização da agricultura e da pecuária nos projetos, visando a fixar melhores condições econômica e social dos assentados; e

d) viabilizar o pagamento das parcelas dos financiamentos pelos assentados com a consequente redução da inadimplência.

Os serviços de assistência técnica prestada aos projetos em implantação e implantados, em geral, são intempestivos e não atendem às necessidades dos beneficiários.

234. Os serviços de assistência técnica e extensão rural são peças fundamentais para o sucesso dos projetos no âmbito do PNCF. No entanto, tais serviços têm sido alvo de questionamento e insatisfação por parte dos beneficiários quanto à qualidade e tempestividade.

235. Os regulamentos operativos do PNCF serviram como critério e dispõem que o serviço de assistência técnica tem por finalidade assessorar atividades de apoio à organização e à gestão dos projetos produtivos ou comunitários, assistir atividades de capacitação ou de assistência técnica para a produção, auxiliar o processamento e a comercialização de produtos, bem como outros temas técnicos necessários ao desenvolvimento do projeto (BRASIL. MDA. CNDRS, 2010. Comitê Permanente do FTRA, 2010a e 2010b).

236. Nessa esteira, o Decreto nº 4.892/2003 estabelece o papel do MDA quanto à prestação de assistência técnica.

'Art. 16. Fica designado o MDA, por meio da Secretaria de Reforma Agrária, órgão gestor de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 93, de 1998, com as atribuições de:

(...) X - promover a formalização de acordos ou convênios com Estados, Distrito Federal, Municípios e associações ou consórcios de Municípios, visando a:

(...) c) assegurar serviços técnicos para elaboração das propostas de financiamento, capacitação e prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários.'

237. Adicionalmente, os manuais operativos da linha CAF e CPR prescrevem a competência da UTE em relação aos serviços de assistência técnica, conforme disposto a seguir:

'Linha CAF: 4.4.28) (...)

Cabe à UTE monitorar os serviços prestados pelos técnicos ou instituições contratadas pelos grupamentos e, em conjunto com os beneficiários, avaliar a qualidade da assistência prestada.

4.13.1 e 7.2.1 – 12 da Linha CPR:

11) (...) Supervisionar a execução, por parte dos beneficiários, dos investimentos e projetos financiados pelo PNCF, bem como a assistência técnica prestada por técnicos e entidades contratadas pelos beneficiários, assegurando a liberação dos recursos necessários por parte dos agentes financeiros, em consonância com o estabelecido nas propostas de financiamento e com as normas do PNCF.'

238. Em que pese a imprescindibilidade da prestação de serviços de assistência técnica de forma efetiva e tempestiva para aumentar a probabilidade de êxito dos projetos do PNCF, verificou-se, por meio da análise das evidências e nas visitas *in loco* nos estados, que as entidades de assistência técnica contratadas, na maioria dos projetos visitados, não possuíam a devida qualificação técnica e estrutura suficiente, tampouco os serviços prestados tinham a qualidade necessária (peça 627, p. 1-12).

239. Desse modo, a ausência de assistência técnica efetiva e tempestiva prejudica sobremaneira a possibilidade de êxito na implantação dos projetos, tendo em vista a falta de capacidade técnica dos assentados para o desenvolvimento das culturas e da pecuária, carência esta que deveria ser compensada pela execução no momento adequado de um serviço de assistência técnica eficiente.

240. Além disso, causa preocupação que 72,7% dos CEDRS tenham afirmado que a assistência técnica não é tempestiva e não atende às necessidades dos beneficiários. Por sua vez, 45,5% das UTEs e 61,9% dos sindicatos dos trabalhadores rurais também asseveraram no mesmo sentido (peça 627, p. 1-12).

241. Quanto aos beneficiários entrevistados, 42,5% disseram estar insatisfeitos com as atividades realizadas pelas Aters, vide gráfico a seguir.

Figura 23 - A assistência técnica é tempestiva e atende às necessidades dos beneficiários?  
[Disponível nos autos].

242. Cumpre ressaltar que 27,3% dos servidores do MDA desconhecem se há tempestividade e se há atendimento das necessidades dos beneficiários por parte das empresas de assistência técnica. Como gestor do PNCF, o citado dado aponta para uma deficiência de gerenciamento na supervisão e no controle do programa.

243. Uma das principais reclamações dos beneficiários está relacionada ao acompanhamento inconstante dos técnicos de Aters e a baixa quantidade de visitas realizadas, acarretando em um sentimento por parte dos beneficiários de abandono e descaso da política governamental. Importa transcrever trecho da avaliação do Deser (pags. 90 e 91) sobre este aspecto:

'(...) o denominador comum desses dois tipos básicos de prestação de serviços de assistência técnica situa-se na lógica perversa (para os assentados) que regula o repasse de recursos financeiros para remunerar o trabalho. De acordo com as normas de funcionamento do Programa, cada técnico contratado é remunerado em 8% do valor do SIC, para um prazo de 18 meses de trabalho, e, para projetos do PRONAF A, a remuneração é de R\$ 1.500 por família, por um prazo de quatro anos. Essa normativa acaba criando uma lógica semelhante entre empresas, cooperativas e ONGs que passam a mobilizar esforços institucionais para atender ao maior número possível de famílias, pois assim receberão mais recursos financeiros. Contudo, essa ampliação do número de assentamentos e de assentados por técnico tem levado, de um modo geral, à redução da assiduidade, continuidade e qualidade das ações realizadas. Mesmo nas associações que possuem diretorias ativas e conscientes de seus direitos, não se percebeu a existência de mecanismos eficientes de controle e avaliação dos serviços prestados pelo técnico contratado para esse trabalho. (...) Nesse sentido, as críticas das famílias assentadas recaem com maior peso sobre as empresas privadas que, conforme os depoimentos dados nas entrevistas de campo, demonstram um interesse especial em acessar os recursos destinados ao pagamento dos serviços, mas não atuam de forma adequada, seja em relação à quantidade das visitas planejadas ou, principalmente, em relação à qualidade necessária para atender às demandas desses grupos sociais.' (DESER, 2010, p. 90-91)

244. Outro aspecto que cabe destacar se refere à atividade a ser desenvolvida pelos produtores rurais, cuja definição deve ser realizada em conjunto com a Ater avaliando variáveis como: aptidão do solo, experiência rural do beneficiário, possibilidade de comercialização da produção, entre outras. Em Mato Grosso, por exemplo, foi relatado à equipe de auditoria (peça 643, p. 1-18) que, em razão da orientação recebida pelos técnicos da empresa de assistência técnica, a cultura do abacaxi foi praticamente perdida.

245. Mister transcrever excerto da avaliação do Deser que apontou o mesmo problema:

'Muitos dos técnicos contratados pelas associações são acusados por sua postura autoritária, que impede o diálogo e a participação dos beneficiários na definição das atividades a serem desenvolvidas a partir da aplicação dos recursos financeiros recebidos pelo SIC e pelo Pronaf A. As principais críticas apontam para o desajuste do projeto indicado pelo técnico em relação às experiências de trabalho das famílias assentadas. A inadequação das atividades do projeto às características físico-ambientais apresentadas pelo imóvel configura-se numa crítica mais esporádica. Nesses casos dizem mais respeito à escolha imprópria da área para a implantação de uma determinada atividade ou a não identificação de um tipo de vegetação que provoca doenças e mortes entre os animais. Porém, as críticas mais contundentes enfatizaram a inconformidade do projeto à experiência agrícola e às aspirações levantadas pelas famílias. Isso significa, por exemplo, que o desejo dos agricultores era a criação de gado bovino, mas o técnico apresentou um projeto centrado na ovinocultura. Ou ainda de assentados que queriam plantar uma cultura e a orientação técnica dada foi para a implementação de outra atividade agrícola. Além disso, há técnicos que exigem dos assentados a compra de mudas ou animais em determinados fornecedores e, mais tarde, as mudas apresentaram baixos índices de germinação e os animais, dificuldades de adaptação ao ambiente. A trágica consequência dessas orientações inadequadas se traduz no elevado risco para os assentados em relação ao insucesso da atividade produtiva indicada pelo técnico.'

Também ficou explícito o grau de dependência – perigosamente exagerado, dada a importância estratégica dessa etapa para o bom funcionamento do PNCF – da atuação do(s) técnico(s) de assistência técnica na boa elaboração dessa proposta inicial. O que prevalece, em geral, é a sua proposta, que nem sempre representa a proposta ou os interesses do grupo. Muitas vezes são direcionadas determinadas condicionais ao grupo, incluindo escolha de linhas produtivas, indicação de parcerias, etc., pelas mãos do técnico, segundo seus interesses – que infelizmente nem sempre se revelaram isentos ou plenamente éticos, como no caso já citado do assentamento Sempre Vida, no município do Conde (BA). Infelizmente, é comum que tais indicações ignorem não apenas o conjunto de aptidões, trajetória anterior, experiência e interesses dos associados, como até se mostrem inadequadas àqueles fatores que deveriam ser os mais estruturantes, como as características físicas e ambientais da região e as potencialidades do mercado local para aquela proposta produtiva. (DESER, 2010, p. 93)'

246. Afora isso, os atores envolvidos no processo do PNCF afirmaram que a qualificação das Aters deixa a desejar, conforme se depreende dos gráficos a seguir.

Figura 24 - A assistência técnica é tempestiva e atende às necessidades dos beneficiários?

*[Disponível nos autos].*

247. Os beneficiários, principalmente nos projetos de CPR, ao formalizarem os contratos de financiamento e ao se apossarem das terras, não recebem a assistência técnica tempestiva e de qualidade necessária ao desenvolvimento dos assentamentos. A ausência desse apoio para os beneficiários da linha CPR se mostra ainda mais prejudicial na medida em que a precariedade das condições de subsistência e o desconhecimento de informação são mais latentes para esse público.

248. Importa relevar que o MDA realizou ao longo dos anos de 2010 e 2011 diversas chamadas públicas de Aters visando ao atendimento da agricultura familiar, porém essa medida ainda não foi suficiente para a melhoria dos serviços. Destaca-se ainda que um em cada quatro servidores do MDA não sabe afirmar se a assistência técnica contratada é qualificada para a prestação dos serviços, de acordo com os resultados obtidos na consolidação dos questionários (peça 627, p. 1-12).

249. As causas para a ocorrência dessa situação estão na ineficácia do sistema de credenciamento de entidades prestadoras de serviços de assistência técnica e na insuficiência das estruturas do MDA e das UTEs nos estados para a fiscalização da atuação dos serviços de Aters.

250. Nessa seara, podem ser mencionadas como efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada as falhas na elaboração e execução dos subprojetos de SIB e de SIC; falta de capacidade técnica dos assentados para o desenvolvimento das culturas e pecuária; impossibilidade de evolução dos projetos, ocasionando endividamento e inadimplência dos mutuários.

251. Conclui-se, portanto, fazendo uso das palavras do Deser que:

'os serviços de assessoria técnica são marcados por sua inadequação frente à diversidade dos atores presentes nesses espaços de reconstrução da vida social, descontinuidade entre as etapas de execução das atividades do SIC e do PRONAF A, falta de assiduidade das visitas às famílias assentadas, falta de comprometimento ético e político dos profissionais com o futuro do assentamento e a melhoria das condições de vida das famílias, atuação focada na elaboração de projetos de financiamento que reverterão em benefícios financeiros pessoais. Todas essas lacunas relacionadas ao fornecimento de serviços de assistência técnica contribuem diretamente para o insucesso dos assentamentos e a precariedade das condições de vida das famílias assentadas. (DESER, 2010)'

252. Importa esclarecer que, depois de iniciada a presente auditoria, o MDA editou a Portaria nº 35, de julho de 2010, e a Portaria nº 13, de 25 de outubro de 2011, concernentes à fiscalização das empresas de Ater. Devido ao exiguo tempo em vigor, ainda não é possível avaliar a efetividade das ações propostas nos citados normativos.

253. Desse modo, propõe-se determinar ao MDA que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de disponibilizar no sítio da internet da SRA, durante toda a vigência dos contratos de Aters, informações sobre a estrutura, capacidade técnica, número de entidades e técnicos destinados ao atendimento dos projetos do PNCF, por estado e município, e quantidade de famílias atendidas.

254. Se efetivamente implementadas as providências sugeridas, espera-se como benefício da adoção de tais medidas que ocorra a implantação de um sistema de serviços de assistência técnica com a qualidade desejada. Pretende-se também que haja a viabilização da produção agropecuária nos projetos além de uma maior possibilidade de evolução dos projetos de assentamento, com a consequente diminuição da inadimplência por parte dos mutuários, afigurando-se em melhoria na forma de atuação do PNCF e em impactos sociais positivos conforme dispõe a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012.

As liberações dos recursos do Pronaf A para os beneficiários do PNCF são intempestivas e, em vários casos, não há acesso ao financiamento, dificultando a estruturação das famílias beneficiadas pelo programa, além de caracterizar deficiência na articulação entre as políticas públicas de desenvolvimento agrário.

255. O PNCF foi concebido prevendo a possibilidade de articulação com outras políticas públicas voltadas para o estímulo do desenvolvimento rural sustentável e do fortalecimento da

*agricultura familiar. Entre as principais políticas governamentais com essa finalidade estão: Pronaf A, Luz para Todos, Habitação Rural.*

256. Contudo, a articulação entre tais políticas, especialmente, o Pronaf A, mostrou-se deficiente. A liberação intempestiva dos recursos desse programa foi alvo de críticas por parte dos atores envolvidos no PNCF.

257. Cabe ressaltar que o Pronaf destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural. Sua finalidade é possibilitar investimentos em projetos de implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas produtivas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários, de acordo com a realidade do assentamento.

258. Entre os critérios utilizados na presente auditoria, pode-se citar o Decreto 4.892/2003, que regulamenta a Lei Complementar 93/1998, e que dispõe em seu art. 14 que 'os beneficiários dos Programas de Crédito Fundiário deverão ser apoiados também pelos diversos programas de fomento à agropecuária, à agroindústria e ao turismo, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf'.

259. No mesmo normativo está estabelecida, no art. 20, inciso V, a competência do Condraf, o qual deve propor ações, normas ou diretrizes que contribuam para melhorar os impactos dos programas financiados pelo FTRA e a articulação entre estes programas e as demais políticas e ações voltadas para o desenvolvimento territorial, o fortalecimento da agricultura familiar, a reforma agrária e a segurança alimentar.

260. Por sua vez, a Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN 3.559/2008, capítulo Pronaf, Seção 2, define que – são beneficiários do Pronaf as pessoas que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovarem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP tendo os agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário 'PNCF como público alvo'.

261. Além disso, o art. 6º e o art. 58 do Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária do PNCF prescrevem que 'os beneficiários do PNCF poderão ser apoiados também pelos diversos programas de fomento à agropecuária, à agroindústria e ao turismo, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf'.

262. Adicionalmente, o item 7.1.1 do Manual Operacional da Linha CPR e o item 4.8 do Manual Operacional da Linha CAF definem o papel do MDA quanto à articulação do PNCF com outras políticas públicas:

'7.1.1 Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):

(...) 6) Assegurar a efetiva articulação do Projeto com as demais políticas de Desenvolvimento Agrário, bem como o acesso dos beneficiários do PNCF aos outros instrumentos existentes, em particular o Pronaf A, coordenando as ações interinstitucionais, de forma a obter sinergia operacional.'

263. Desse modo, notam-se a relevância e a necessidade de uma articulação efetiva entre o PNCF e o Pronaf a fim de permitir que os beneficiários do programa recebam de forma conjunta e simultânea e em tempo hábil os benefícios das duas políticas públicas, aumentando consideravelmente a probabilidade de êxito dos projetos.

264. Entretanto, a ausência de ações voltadas para possibilitar uma articulação entre tais políticas e a intempestividade da liberação do crédito do Pronaf A têm dificultado as chances de sucesso nos projetos.

265. Da análise das evidências, constatou-se, nas visitas in loco e entrevistas realizadas, que não há tempestividade na liberação por parte dos bancos dos recursos do Pronaf destinados a projetos do PNFC, o que minora a possibilidade de sucesso deste programa, principalmente quando os créditos não acontecem na fase inicial de estruturação do projeto, considerada um dos momentos mais importantes do processo de consolidação. (peça 627, p. 1-12).

266. O atraso na concessão do Pronaf nos primeiros anos de projeto, período caracterizado pela carência de até três anos para pagamento da primeira anuidade do PNCF, dificulta a viabilidade dos projetos e é uma das causas de inadimplência. No instante em que se torna inadimplente, o beneficiário perde o acesso a todos os créditos governamentais, incluindo o Pronaf, além de perder os bônus a que teria direito no PNCF se estivesse adimplente.

267. Oportuno transcrever depoimento de beneficiário no estado de Mato Grosso acerca da morosidade na liberação do Pronaf: 'O Pronaf demorou muito para ser liberado e quando recebemos para trabalhar a terra, em março, a primeira prestação do financiamento já iria vencer em agosto do mesmo ano'. 'A liberação do Pronaf demora dois anos e meio'. (peça 643, p. 6).

268. A liberação do Pronaf em tempo hábil foi citada como uma oportunidade de melhoria pelos servidores da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Mato Grosso – DFDA/MT, beneficiários, associações e sindicatos de trabalhadores rurais de MT, RN e PI (peças 642-643). Estes mesmos atores enfatizaram, assim como a avaliação do Deser (2010), que a concomitância da liberação dos recursos do Pronaf com a entrada dos beneficiários no assentamento aumenta demasiadamente a possibilidade de êxito dos projetos:

'A definição desse tipo de estratégias poderia se dar pela atuação de um grupo de análise das propostas, valendo-se dos laudos técnico e social. A amarração poderia ocorrer mediante um termo de acordo entre a associação, esse grupo de análise e a assistência técnica, encaminhando e atestando, para os casos em que isso for julgado conveniente, a liberação simultânea do PNCF e do Pronaf A. Ou ainda, quando a situação ainda for adversa, o mesmo grupo pode sugerir que a liberação do Pronaf A fique condicionada à maior clareza sobre os projetos produtivos pretendidos. De um jeito ou de outro, tais atitudes demonstrariam exatamente esse maior cuidado inicial por parte dos gestores do programa, que aqui se postula.'

(...) e a viabilização da liberação de outros recursos, como o Pronaf A – o que daria melhor suporte técnico à produção desde os primeiros momentos da implantação. No caso, por exemplo, da Associação dos Pequenos Agricultores de Curral Preto, em Pureza (RN), a atuação do STR local, filiado à FETRAF-RN, foi decisiva para encaminhar o acesso pelos assentados a diversas políticas públicas, tais como o Pronaf, Programa de Aquisição de Alimentos (Conab/MDS/MDA), Programa Um Milhão de Cisternas (através de entidades ligadas à ASA - Articulação do Semiárido), Programa Alimentos Seguros do Sebrae, PDS – Casa da Farinha, além da própria assistência técnica. Toda essa articulação, que veio sendo planejada e implementada desde os primeiros passos da associação, certamente contribuiu para garantir uma melhor consolidação do assentamento. (DESER, 2010)'

269. A DFDA/MT afirmou que 'a elaboração dos projetos do Pronaf é intempestiva, inviabilizando os projetos' (peça 639, p. 3). Já o CEDRS/TO asseverou que 'a não realização do Pronaf em alguns casos inviabiliza a produção' e que 'os assentados que têm acesso ao Pronaf evoluem. Os que não têm o acesso não conseguem progredir'. (peça 90, p. 2)

270. A associação de produtores rurais em TO (Projeto de Assentamento Vitoria) informou que 'houve um atraso de três anos na liberação dos recursos do Pronaf'. (peça 100, p. 3)

271. Além da morosidade e intempestividade do fornecimento dos créditos do Pronaf, há o descasamento da liberação do financiamento com a época de plantio e implementação da pecuária, não atendendo, assim, às necessidades dos beneficiários para a viabilização da produção agropecuária dos assentamentos do PNCF.

272. Ainda em TO, os beneficiários disseram que 'a liberação de recursos do Pronaf na época certa de plantio' é fator potencial de melhoria do PNCF. (peça 108, p. 4)

273. Nessa seara, o atraso na concessão dos recursos do Pronaf causa o desestímulo pelo projeto e até mesmo o abandono da propriedade, conforme exposto a seguir:

'Nesse mesmo assentamento, todos os beneficiários que geraram a proposta inicial acabaram desistindo do assentamento. Embora atendessem às condições de perfil e demonstrassem experiência com agricultura, abandonaram o assentamento devido ao isolamento da área, por ser muito distante do centro urbano, além da demora na liberação do crédito para a produção, neste caso do Pronaf A. (Grifou-se)

Na prática, como já foi dito, uma das principais limitações é a pouca efetividade dos gestores do PNCF nas ações de planejamento, acompanhamento e fiscalização, o que contribui para a ocorrência de problemas diversos. No caso do Pronaf A, por exemplo, em muitos casos, mesmo quando o recurso chega a ser

*liberado (isso nem sempre acontece), isso ocorre muito tardiamente. Segundo os entrevistados da Associação do Grupo de Jovens de Riacho do Escudeiro, no município de Morada Nova (CE), por exemplo, esse fator foi apontado como um dos principais desestimulantes e causadores da grande rotatividade enfrentada pelo grupo. Novamente evidenciaram-se práticas distintas nas UTEs acerca do encaminhamento dessas liberações: há estados onde se criaram regras condicionando a quitação parcial do PNCF para a liberação do PRONAF A, e outros casos onde as coisas claramente independem. (DESER, 2010)'*

**274. Ainda de acordo com a avaliação do Deser (2010):**

*'O acesso à principal fonte de recursos financeiros para a estruturação dessas atividades – o Pronaf A – depende do término das ações previstas para o SIC. Isso significa que, se houver algum problema na operacionalização do SIC, as famílias ficam impedidas de ter condições de fazer os empréstimos para estruturar o processo de produção. Dirigentes sindicais e representantes das associações sugerem, inclusive, que seja providenciado o acesso ao Pronaf A logo após a instalação das famílias na área, de modo que se possa dar um impulso de maior qualidade a esse processo. O projeto do Pronaf A, se elaborado com qualidade, responsabilidade e participação das famílias beneficiadas na definição de suas linhas orientadoras, cumpre um importante papel na realização de investimentos que venham garantir uma produção agropecuária necessária ao autoconsumo e à geração de renda familiar.'*

*As críticas a respeito da forma de operacionalização do Pronaf A recaem sobre a demora no tempo de liberação dos recursos, como destacado acima, e a forma de repasse dos recursos do crédito. De acordo com as informações fornecidas a campo por dirigentes sindicais e lideranças de associações, as normas atuais dificultam a capacidade de barganha dos agricultores no ato de compra dos produtos (arames, mudas, animais, adubos, equipamentos, etc.) junto aos diferentes fornecedores. Alegando que só serão reembolsados pelo banco dias depois de efetuada a compra dos produtos, os comerciantes costumam cobrar um ágio, reduzindo, portanto, a quantidade de produtos a serem adquiridos pelos associados.*

*Os problemas derivados da má ou inadequada aplicação dos recursos do crédito para a produção têm provocado um aumento da inadimplência entre as famílias assentadas. Essa situação gera um profundo constrangimento aos agricultores beneficiados pelo crédito fundiário, pois percebem o significado dos riscos de uma dívida bancária e de suas consequências para a organização familiar e comunitária. Essa insegurança aumenta ainda mais quando procuram a gerência dos bancos para renegociar as dívidas e não se sentem atendidos com o devido respeito e consideração pelos gerentes dessas instituições públicas – situação, aliás, que parece ocorrer com frequência preocupante. Na verdade, essa atitude de algumas agências bancárias talvez revele questões de fundo, como uma possível falta de vontade política do banco de trabalhar com os projetos do Pronaf A e de atender com dignidade as famílias beneficiadas pelo PNCF.*

*Recomendação: Liberar o Pronaf A quando houver consistência do projeto, junto ou imediatamente após a aprovação do financiamento para a aquisição da terra, contribuindo para viabilizar a implantação dos projetos produtivos e a geração de renda logo nos primeiros anos e possibilitando que estes beneficiários consigam, de fato, se viabilizar através das atividades agrícolas sem a necessidade de vender seu trabalho para atingir esta condição. (DESER, 2010)'*

**275. Interessante destacar que o Pronaf A é apenas uma das fontes de financiamento possíveis para as famílias estruturarem seu projeto econômico e suas atividades produtivas. É cediço que o acesso às demais ações governamentais das diferentes esferas (federal, estadual e municipal) confluem para incrementar as oportunidades para um bom desempenho das atividades do assentamento e a melhoria da qualidade de vida das famílias. Entretanto, a busca por políticas pública se limita ainda ao Pronaf A.**

**276. Cumpre ainda destacar que as UTEs possuem papel de destaque para a liberação tempestiva do Pronaf A, conforme dispõe a já citada resolução CMN 3.559/2008:**

*'(...) 9 - Quando da solicitação do crédito, os proponentes a financiamentos dos Grupos 'A' e 'A/C' devem apresentar ao agente financeiro nova DAP a ser fornecida pelo Incra, para os beneficiários do PNRA, ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR), para os beneficiários do PNCF, ou por instituições públicas de assistência técnica e extensão rural que firmarem convênios com o Incra ou a UTE/UTR para a emissão desse documento, condicionada a validade da DAP emitida por conveniada à publicação do respectivo convênio e comprovação da entrega ao agente financeiro de documento que ateste a parceria. (grifou-se)*

*10 - A DAP, nos termos estabelecidos pela SAF/MDA, será exigida para qualquer financiamento no âmbito do Pronaf.'*

277. Outro ator que também possui fundamental importância para a concessão do Pronaf são os agentes financeiros, aos quais são imputadas responsabilidades pela mora na avaliação do processo. Percebe-se, assim, que há necessidade de um entrelaçamento eficiente entre os diversos atores a fim de permitir a eficiente e tempestiva liberação dos créditos do Pronaf.

278. Como causa, pode ser mencionada a falta de capacidade técnica e de comprometimento das entidades prestadoras de assistência técnica, na elaboração dos projetos. Adicionalmente, a falta de acompanhamento das DFDAs e das UTEs na fase de elaboração, implantação e desenvolvimento dos projetos também contribui para agravar a situação encontrada.

279. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada são o atraso e até mesmo a falta da implantação das culturas e da pecuária nos assentamentos, com prejuízos aos mutuários, que não usufruem do período de carência para produzir e têm a sua capacidade de pagamento do financiamento limitada, acarretando na piora da qualidade de vida e no aumento da inadimplência.

280. Conclui-se que é fundamental que as famílias tenham acesso ao Pronaf para se estruturar nos primeiros anos do período de carência do PNCF. Nesse sentido, a liberação tempestiva, adequada ao momento do plantio ou início da criação de pecuária e vinculada ao início dos projetos do PNCF é imprescindível para elevar a probabilidade de êxito do programa. Dessa forma, surge a necessidade de uma rede efetiva composta pelos gestores do programa e pelos agentes financeiros.

281. A fim de corrigir as falhas aqui encontradas, propõe-se determinar ao MDA, BB e BNB que apresentem, em proposta conjunta, a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de:

a) exigir das UTEs o acompanhamento e supervisão da elaboração dos projetos de Pronaf, implementados no âmbito do PNFC, bem como o acompanhamento das liberações dos recursos junto às instituições financeiras e avaliações da assistência técnica efetivamente prestada pelas entidades de Aters; e

b) promover a efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas, em particular, o Pronaf A, de modo que seu acesso por parte dos beneficiários aconteça logo após a instalação das famílias na propriedade, a fim de aumentar a qualidade do processo e chance de sucesso do projeto, implementando ainda mecanismo de liberação tempestiva dos créditos.

282. Dessa forma, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, têm-se como benefícios esperados a melhoria na forma de atuação do PNCF, por meio da liberação tempestiva dos recursos do Pronaf, com a consequente viabilização dos plantios das culturas e das ações de pecuária de forma tempestiva.

283. Por fim, necessário se faz reconhecer a qualidade do trabalho técnico realizado pelo Deser referente à avaliação acerca do PNCF levantando aspectos vitais para viabilizar a regular e efetiva execução do programa.

As ações de controle das UTEs quanto à permanência e substituição dos mutuários nos projetos não são satisfatórias. As ações de fiscalização do MDA são insuficientes.

284. Existem diversos situações irregulares no que diz respeito à permanência e substituição de beneficiários, havendo sido registrado, nas visitas das equipes de auditoria nos estados, situações de substituições sem encaminhamento para a regularização, de venda de parcelas e de exploração de parcelas dos projetos por parentes e amigos de mutuários (peças 639-644).

285. Como critérios utilizados pela equipe de auditoria pode ser citado o art. 20 do Decreto 7.255/2010, que firma como competências das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, nos estados da federação e no Distrito Federal, o monitoramento, a supervisão e o gerenciamento das atividades de responsabilidade do MDA, conforme transcreto a seguir:

Art. 20. Às Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário compete monitorar, supervisionar e gerenciar as atividades relacionadas às atribuições legais do Ministério, nos Estados e no Distrito Federal, sob a orientação da Secretaria-Executiva.

286. Os arts. 30 a 33 do Regulamento Operativo do FTRA estabelecem as regras para a operacionalização de substituição de beneficiários, bem como definem a atuação das UTEs e do sindicato de trabalhadores rurais no processo. Conforme as regras estabelecidas, a substituição está condicionada às mesmas regras estabelecidas nos critérios de seleção e aos impedimentos constantes da legislação vigente que rege o PNCF (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).

287. Entre as obrigações das UTEs insculpidas no art. 34 do citado Regulamento Operativo, estão as atividades de acompanhamento e fiscalização e de saneamento de irregularidades administrativas identificadas na execução do PNCF, conforme se constata na transcrição dos incisos XII e XVII da referida norma:

'Art. 34. Compete à UTE:

(...) XII - emitir anualmente relatório de acompanhamento e fiscalização de projetos à Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA, bem como as providências adotadas nos casos de identificação de irregularidades;

(...) XVII - adotar providências administrativas necessárias ao saneamento de irregularidades identificadas durante execução do PNCF e, no caso de necessidade de intervenção judicial, comunicar aos órgãos competentes no estado, para as providências que se fizerem necessárias.'

288. Por sua vez, os itens 5.1.1, 5.3.2-6 e 7.5 do Manual de Operações PNCF/CPR transcrevem as condições de substituição de beneficiários do RO/PNCF e definem a responsabilidade da associação de beneficiários, quanto à substituição ou assunção de beneficiário, durante a execução dos SICs e a competência dos CMDRS para emitir parecer sobre a elegibilidade de candidatos à substituição de beneficiários do FTRA, respectivamente.

289. Já os itens 3.4-6 e 4.6 do Manual de Operações PNCF/CAF, estabelecem, em caso de projeto associativo, a competência da associação para realizar a substituição e submetê-la aos mesmos trâmites de elegibilidade dos substituídos, mediante parecer do CMDRS e da UTE e transcrevem, praticamente, o que dispõe o RO/PNCF quanto ao processo de substituição de beneficiários, respectivamente.

290. Na análise das evidências pela equipe de auditoria, destaca-se que nas visitas realizadas aos projetos de assentamento do PNCF, quando da realização da FOC, verificou-se que não há atuação efetiva das UTEs e nem do MDA no que concerne à fiscalização da permanência e da substituição de mutuários do programa, havendo sido registrados diversos casos de abandonos e de substituições irregulares (peças 639-644).

291. Foram registrados casos de substituições irregulares em diversos assentamentos da linha CPR e em projeto da linha CAF no Estado de Mato Grosso, nos quais os substitutos não sabiam que tinham que regularizar as suas situações. Foram verificados casos em que o mutuário não explora diretamente a propriedade, repassando-a informalmente a parentes e amigos. Em caso específico no Mato Grosso, a equipe de auditoria se deparou com situação em que o substituto pagou diretamente ao mutuário substituído e alegou não saber que tinha que regularizar a situação perante a UTE.

292. Outra evidência de que a substituição dos mutuários não é devidamente tratada é o fato de no sistema SIG-CF não haver possibilidade de se registrar a substituição de mutuários, nem manutenção de histórico que possibilite ao MDA o conhecimento das trocas de beneficiários realizadas nos projetos do PNCF, segundo relato dos servidores da UTEs de Tocantins e Mato Grosso (peça 641, p. 5; peça 93, p. 4).

293. Verificou-se nas unidades visitadas que as equipes do MDA têm uma estrutura de recursos humanos muito reduzida e nas UTEs o corpo funcional é integrado, em sua maioria, por servidores comissionados com alta rotatividade.

294. No extrato de consolidação das entrevistas realizadas durante a FOC em vários estados da federação, ficou registrado que 27,3% dos servidores do MDA, 33,3% dos sindicatos, 26,1% das associações e 52,5% dos beneficiários declararam que não existem ações efetivas da UTE referentes ao controle de permanência e substituição de beneficiários (figura 25).

295. No mesmo gráfico é significativo o percentual dos servidores do MDA que não sabem responder a questão, atingindo o percentual de 27,3%, enquanto apenas 45,5% entendem haver tal ação de fiscalização. Essa informação pode significar que, por não saber responder, os servidores do MDA têm no mínimo dúvidas quanto às ações de controle exercidas pelas UTEs, no que concerne à permanência e à substituição de beneficiários do programa.

Figura 25 - Ações efetivas da UTE quanto a controle de permanência e de substituições de mutuários

[Disponível nos autos].

296. Como causas da situação encontrada pelas equipes de auditoria da FOC, foram identificadas deficiências nas estruturas de recursos humanos e instalações físicas das UTEs nos estados, com raras exceções, e nas estruturas de recursos humanos das DFDAs nos estados da federação insuficientes para as ações de monitorar, supervisionar e gerenciar as atividades de sua competência, conforme disposto no Decreto 7.255/2010.

297. Vislumbra-se como efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:

- a) agravamento da situação de abandono de propriedades, com a assunção de pretendentes de forma irregular, sem o devido processo de substituição de mutuários;
- b) possibilidade de os substitutos não atenderem aos critérios de elegibilidade;
- c) ocorrências de aumento da inadimplência em razão de falta de pagamento das parcelas dos financiamentos.

298. Por conclusão, entende-se que, a perdurar a situação deficitária de pessoal e da precariedade das instalações físicas das UTEs, bem como a acentuada deficiência de recursos humanos das DFDAs, há risco de agravamento das situações de abandono de parcelas dos assentamentos, com a assunção irregular por substitutos que não atendam aos critérios de seleção ou que se enquadrem nas restrições à participação constante dos normativos que regem o PNCF.

299. Como proposta para o saneamento da situação identificada, sugere-se determinar ao MDA que apresente a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas no sentido de: (...).

300. Além disso, como forma de reforçar o controle da permanência de beneficiários, é necessário recomendar ao MDA que execute manutenção evolutiva no sistema SIG-CF para que este passe a permitir a substituição de mutuários em seu banco de dados, bem como a manutenção do histórico de beneficiários e das substituições.

301. Com a implementação das determinações e da recomendação expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação e eficiência, eficácia ou efetividade do programa de Governo:

a) atuação efetiva das DFDAs, com implementação de ações de monitoramento, supervisão e de gerenciamento das atividades relacionadas ao PNCF, de sua competência, conforme disposto no art. 4º do Decreto 7.255/2010;

b) atuação efetiva das UTEs, com implantação de ações sistemáticas de fiscalização quanto à permanência e substituição de beneficiários, de sua competência, conforme disposto nos arts. 30 a 34 do Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária;

c) efetivo controle de permanência e de substituições de mutuários em conformidade com as disposições contidas nos arts. 30 a 33 do Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Os beneficiários do PNCF, em geral, dispensam tratamento inadequado à destinação de resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos. Também não é feita a destinação correta do lixo doméstico.

302. A forma de descarte dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos, bem como o tratamento dado ao lixo doméstico, nos projetos de assentamento do PNCF é inadequada, sujeitando os beneficiários do programa às doenças decorrentes dessas práticas inadequadas.

303. Como critérios utilizados pela equipe de auditoria podem ser citados o art. 1º, 6º, §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º e 12, c/c parágrafo único do art. 19 da Lei 7.802/1989 e o Decreto 4.074/2002. O art. 1º da Lei 9.974/2000 modifica a Lei 7.802/1989 e determina em seu § 2º que os usuários de agrotóxicos devolvam as embalagens vazias ao comércio de origem da aquisição, em conformidade com as instruções da bula, conforme se constata na transcrição a seguir disposta:

'Art. 1º O art. 6º da Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação: '§ 2º Os usuários de agrotóxicos, seus componentes e afins deverão efetuar a devolução das embalagens vazias dos produtos aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos, de acordo com as instruções previstas nas respectivas bulas, no prazo de até um ano, contado da data de compra, ou prazo superior, se autorizado pelo órgão registrante, podendo a devolução ser intermediada por postos ou centros de recolhimento, desde que autorizados e fiscalizados pelo órgão competente.'

304. A análise das evidências coletadas durante a realização da auditoria, por meio dos roteiros de observação aplicados nas visitas *in loco* aos projetos do PNCF e das entrevistas realizadas, revelou que a maioria dos produtores rurais dos assentamentos não dá o tratamento adequado ao descarte dos resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos, bem como à destinação do lixo doméstico (peça 626, p. 1).

305. Em quase 70% das propriedades visitadas na FOC, constatou-se que não há tratamento adequado aos resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos, bem como em 85% desses projetos não existe a coleta pública do lixo (figuras 26 e 27). Alguns dos beneficiários declararam que enterram e outros que incineram tais materiais. Quanto ao lixo doméstico, na maioria dos projetos visitados, os beneficiários declararam que incineram, enterram ou até mesmo deixam exposto ao ar livre.

*Figura 26 - Existência de coleta de lixo nos assentamentos do PNCF*  
[Disponível nos autos].

*Figura 27 - Destinação adequada de resíduos e embalagens de agrotóxicos*  
[Disponível nos autos].

306. Como causas da situação encontrada, identificou-se o desconhecimento, por parte do beneficiário do PNCF, da legislação que rege a destinação de resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos. Também a falta de suporte das entidades prestadoras de serviços de assistência técnica, no assessoramento ao produtor rural para o correto descarte de resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos, concorre para a inadequação da situação.

307. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada são:

- a) possível contaminação dos produtores rurais e de suas famílias, de forma direta, em casos de guarda inadequada de embalagens de agrotóxicos ou a sua reutilização;
- b) danos ambientais causados por meio da contaminação do solo e do lençol freático das propriedades rurais;
- c) prejuízos causados à fauna, à flora e aos próprios beneficiários do PNCF, em decorrência da contaminação; e
- d) contaminação da produção agrícola das propriedades financiadas pelo PNCF, com dano reflexo aos consumidores dos produtos.

308. Como conclusão, entende-se que, a perdurar a inobservância das disposições estabelecidas nos normativos que regem a matéria, o descarte das embalagens de agrotóxicos continuará a ser feita de forma inapropriada pela maioria dos beneficiários do programa, causando danos ao meio ambiente com a contaminação do solo e da água, refletindo negativamente na saúde dos beneficiários, suas famílias e consumidores dos produtos gerados nas propriedades.

309. Como proposta sugerida para o saneamento das falhas apontadas, sugere-se determinar ao MDA que: (...).

310. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, a melhoria da forma de atuação e impactos ambientais positivos do Governo:

- a) a viabilização nos projetos de assentamento da correta destinação do lixo doméstico, dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos utilizadas;
- b) diminuição do risco da ocorrência de danos ambientais ao solo e ao lençol freático;
- c) preservação do solo, dos mananciais d'água, da saúde dos produtores rurais e de suas famílias, bem como dos consumidores da produção gerada nos projetos de assentamento.

#### III.4 Suficiência e conformidade dos controles internos.

Não há canais formalizados para o registro de denúncias referentes ao PNCF.

311. Os beneficiários do PNCF não sabem a quem recorrer quando querem formular alguma denúncia de irregularidade. Aqueles que conseguem encaminhar, por meio do Ministério Público Estadual e das UTEs, nem sempre recebem informações sobre a conclusão dessas denúncias.

312. Como critérios de auditoria foram considerados o *caput* do art. 1º, e o seu parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, onde está insculpido que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Por consequência, dos incisos I a III do referido artigo afloram os fundamentos da República, que são a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Já o parágrafo único consagra o princípio da soberania popular, segundo o qual 'todo poder emana do povo'.

313. O princípio da transparéncia possibilita a gestão pública compartilhada entre a administração e os administrados. A gestão pública e as ações do governo dependem da publicação das informações, bem como de canais de comunicação entre a sociedade civil e os governantes. Especificamente, o oferecimento de canais de denúncias viabiliza o conhecimento amplo do quadro de irregularidades e a apuração de falhas de gestão.

314. Os incisos XII e XVII do art. 34 do RO/PNCF versam sobre as obrigações das UTEs quanto às providências relacionadas às irregularidades identificadas, referentes ao PNCF, conforme transcrição a seguir:

'Art. 34. Compete à UTE:

(...) XII - emitir anualmente relatório de acompanhamento e fiscalização de projetos à Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA, bem como as providências adotadas nos casos de identificação de irregularidades;

(...) XVII - adotar providências administrativas necessárias ao saneamento de irregularidades identificadas durante execução do PNCF e, no caso de necessidade de intervenção judicial, comunicar aos órgãos competentes no estado, para as providências que se fizerem necessárias.'

315. Por sua vez, o item 7.1.1-24 do Manual Operativo da Linha CPR e itens 4.13.1-22 do Manual Operativo da Linha CAF também versam sobre a apuração de irregularidades identificadas na gestão do programa (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável. Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010a e 2010b).

316. A análise das evidências coletadas durante a realização da auditoria, por meio das entrevistas realizadas nas visitas *in loco* às DFDAs, UTEs, CEDRSs, associações, sindicatos e aos beneficiários nos projetos do PNCF, revelou que a maioria dos beneficiários e sindicatos não sabem para onde encaminhar as denúncias (encaminham para UTE, MDA e Ministério Público), conforme constatado nos resultados das entrevistas e questionários. Os beneficiários não recebem respostas quanto ao andamento e resultado das apurações das denúncias (peças 641, p. 1-9; peça 642, p. 1-10).

317. Também, na análise do marco regulatório do PNCF, não foi identificada no Regulamento Operativo/PNCF e Manuais Operativos CPR/CAF qualquer menção a canais oficiais para recebimento de denúncias relacionadas ao programa, dificultando assim o encaminhamento por parte de beneficiários e demais cidadãos que venham a identificar irregularidades cometidas por agentes responsáveis por ações dessa Política de Governo (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010; Comitê Permanente do Fundo de Terras e de Reordenamento Agrário, 2010a e 2010b).

318. Na análise da figura 28, deduz-se que, embora 63,6% dos servidores do MDA, 72,7% dos CEDRS e 81,8% das UTEs afirmem haver canais adequados para o recebimento de denúncias referentes ao programa, mais de 57,0% dos sindicados entendem não haver tais canais ou não souberam responder. Apenas 42,9% dos sindicatos pesquisados afirmaram a existência de tais canais.

319. Em sentido contrário, nas informações contidas na figura 29, verifica-se que apenas 20,8% das associações de beneficiários e 17,5% dos beneficiários afirmaram conhecer os canais de denúncias de irregularidades. Ao mesmo tempo, 62,5% das associações e 75,0% dos beneficiários afirmaram não existirem os tais canais de encaminhamento.

Figura 28 - Existência de canais de encaminhamento de denúncias.

[Disponível nos autos].

Figura 29 - Registros de denúncias nas UTEs e CERD.

[Disponível nos autos].

320. Do confronto das informações contidas nos dois gráficos, é possível deduzir-se que, enquanto os atores que conduzem o programa procuram afirmar a existência de canais de encaminhamento de denúncias, os beneficiários desconhecem os caminhos que possam viabilizar a resolução dos problemas por eles identificados. Isso evidencia, no mínimo, sérios problemas de comunicação entre o administrador público e os beneficiários da política pública.

321. A falta de identificação de canais oficiais de denúncias de irregularidades foi também mencionada no relatório de avaliação do PNCF contratada pelo MDA junto ao IICA e ao Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, denominado 'Estudos de Reordenamento Agrário – 7' (páginas 89 do volume 7). O Deser frisou a visão dos assentados no sentido de identificar o trabalho daquele departamento como um canal de denúncia, conforme transcrição a seguir:

'Analizando-se o conjunto das experiências investigadas nesse trabalho, percebe-se que os fatores limitantes ao pleno desenvolvimento dos assentamentos e de suas famílias são destacados com mais intensidade pela maioria das entrevistas realizadas, uma vez que os atores sociais pesquisados identificaram a pesquisa como uma oportunidade para apresentar suas demandas sociais e denunciar as falhas relacionadas à implementação do referido programa. (DESER 2010).'

322. É importante registrar a existência de um canal oficial de comunicação da sociedade com o MDA, em seu sítio na Internet (*fale conosco*). Porém tal canal de comunicação pode não ser adequado aos beneficiários do PNCF para o oferecimento de denúncias, em razão de que poucos deles dispõem de acesso à tal rede de comunicação.

323. Identificou-se como causa da situação encontrada a falta de previsão de canais formais de denúncias nos normativos do PNCF, bem como a falta de divulgação desses canais, por parte do MDA e das UTEs, junto aos beneficiários e seus representantes legais instituídos pela legislação que rege o programa.

324. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada identificados na realização dos trabalhos de auditoria foram: a) a falta de encaminhamento de denúncias de possíveis irregularidades cometidas pelos diversos atores do PNCF, na condução do programa; b) a ausência de apuração de possíveis irregularidades por desconhecimento por parte dos gestores; c) possíveis ausências de recuperação de recursos desviados ou mal aplicados; e d) o desestímulo ao exercício do controle social.

325. Por conclusão, entende-se que, a perdurar a situação encontrada, a falta de institucionalização e de divulgação de canais de denúncias por parte do MDA e das UTEs para que os beneficiários e outros cidadãos oficializem as suas queixas relacionadas a possíveis irregularidades ocorridas na gestão do PNCF, causará prejuízo na execução e, consequentemente, nos resultados.

326. É, portanto, premente que sejam tomadas medidas pelo Tribunal para que o MDA adote providências no sentido de instituir os devidos canais para a viabilização de denúncias de irregularidades, bem como promover sua divulgação junto aos interessados.

327. Como proposta para o saneamento das falhas decorrentes da situação encontrada pela auditoria, sugere-se recomendar ao MDA que: (...).

328. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, culminando na melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação e incremento da confiança dos cidadãos na instituição:

- a) a viabilização do encaminhamento e recebimento das denúncias formalizadas;
- b) o tratamento adequado das denúncias recebidas, com a efetivação de respostas aos beneficiários e aos demais interessados; e
- c) uma maior transparéncia e possibilidade de controle social das ações do programa.

Ausência de informação pelo MDA das conclusões e ações de controle para o saneamento das irregularidades denunciadas, constantes dos processos administrativos.

329. Em documento encaminhado pelo MDA ao TCU, não constou a que conclusões se chegou em cada um dos processos, bem como as ações de controle que foram adotadas para sanar as possíveis irregularidades identificadas em cada caso.

330. Como critérios de auditoria considerou-se o contido no inciso VI do art. 52 do Regulamento Operativo do PNCF e item 7.1.1-24 do Manual Operativo da linha CPR, que versam sobre a apuração de irregularidades, conforme disposições a seguir:

'Art. 52. A SRA, órgão gestor de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 93, de 1998, terá, nos termos do art. 16 do Decreto 4.892, de 25 de novembro de 2003 e do art. 5º do Decreto 6.672, de 2 de dezembro de 2008, as seguintes atribuições:

(...) VI - fiscalizar e controlar as atividades técnicas delegadas aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às associações e consórcios de municípios;

(...) 7.1.1 Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):

(...) 24) Adotar as medidas necessárias referentes às providências administrativas ou judiciais previstas em lei caso sejam constatadas irregularidades na aplicação dos recursos ou na execução dos Projetos por parte das UTEs.'

331. Na análise das evidências da situação espelhada no documento Análise da Situação dos Processos Administrativos, encaminhado pelo MDA, por meio do Ofício nº 130/2011/SRA-MDA, de 17/5/2011, verificou-se que não há informações sobre as conclusões dos processos, as ações de controle levadas a efeito pelo órgão e nem se houve recuperação de recursos desviados ou aplicados indevidamente.

332. Como causa da situação encontrada, identificou-se a ausência da informação referente à conclusão dos processos administrativos de apuração de possíveis irregularidades na documentação encaminhada ao TCU.

333. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada são:

a) o possível desconhecimento da real situação dos processos administrativos autuados para a apuração de irregularidades denunciadas; e

b) a ausência de medidas necessárias à recuperação de possíveis desvios de recursos indevidamente aplicados na gestão do PNCF.

334. Assim, chega-se à conclusão que, a perdurar a situação de inércia na apuração das irregularidades e falhas apontadas nos processos administrativos, isso possibilitará a ocorrência de novos fatos dessa natureza, incorrendo-se em possíveis novos prejuízos. Necessário se faz, portanto, que o Tribunal determine ao MDA que, se ainda não o fez, conclua todos os processos administrativos que apuram possíveis irregularidades na condução do PNCF e informe em plano de ação as medidas necessárias para solucionar as questões ainda pendentes a este Tribunal.

335. Deve ser ressaltado o fato de não haver sido identificado pela equipe de auditoria e nem apresentado pelos gestores um sistema gerencial para administrar a gestão dos processos. Assim, existe apenas um controle manual e frágil que exige muito esforço e tempo para que se tenha um panorama do andamento, apuração e conclusão de todos os processos.

336. Como proposta de encaminhamento sugere-se: determinação ao MDA para que apresente ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas para informar as conclusões a que se chegou em cada

*processo administrativo relacionado no demonstrativo Análise da Situação dos Processos Administrativos, anexado ao Ofício nº 130/2011/SRA-MDA, de 17/5/2011, assim como de outros processos da mesma natureza, autuados após a emissão deste documento, indicando as ações de controle adotadas em cada caso (peça 5, p.1).*

337. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, culminando na melhoria dos controles internos, melhoria na forma de atuação, incremento da confiança dos cidadãos na Instituição e redução do sentimento de impunidade:

a) o conhecimento da real situação de cada processo administrativo com relação à apuração de irregularidades registradas na condução do programa;

b) a efetiva conclusão de cada um dos processos administrativos contidos no documento intitulado 'Análise da Situação dos Processos Administrativos';

c) a real possibilidade de recuperação de valores aplicados indevidamente na condução do programa.

*Na UTE de Mato Grosso, os processos de contratação dos financiamentos do PNCF não são autuados e os documentos não são numerados sequencialmente. Verificou-se a falta de vários documentos nas propostas, além de ausência de documentos em uma delas.*

338. Há muita dificuldade na consulta dos processos do PNCF na UTE de Cuiabá – MT, havendo sido registrada a falta de documentos e até mesmos de toda a documentação que deveria compor o processo da proposta da operação nº 2006-MT-C13690.

339. Como critério considerou-se o conteúdo dos §§ 1º e 4º do art. 22 e § 1º do art. 29 da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Exigem os referidos dispositivos a produção por escrito dos atos processuais e o sequenciamento das páginas dos processos administrativos, bem como a instrução processual nos autos, o que pressupõe a autuação dos processos administrativos e numeração de suas páginas.

340. Também se considerou o disposto no inciso V do art. 34 do Regulamento Operativo do PNCF. O referido artigo estabelece as obrigações das UTEs e o citado inciso exige a devida instrução dos processos administrativos com toda a documentação e pareceres necessários à aprovação das propostas de financiamento do PNCF (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável, 2010).

341. Por seu turno, o item 35 do número 4.13.1 e a letra 'd' do subitem 15 do item 7.1.1 dos Manuais de Operações CAF/CPR e a letra 'd' dos Capítulos III, das Cláusulas sextas dos Acordos de Cooperação Técnica firmados com os Estados Executores do PNCF, formulam a mesma exigência da devida instrução de processos administrativos (peça 4, p. 182-191) (BRASIL. MDA. CNDRS. Comitê Permanente do FTRA, 2010a e 2010b).

342. Na análise das evidências contidas nas propostas de financiamentos do PNCF solicitadas na UTE de Mato Grosso, verificou-se que todos os dossiês não estavam formalizados conforme disposto na Lei do Processo Administrativo, nos normativos que regem o programa (Regulamento Operativo e Manuais de Operação CAF/CPR), bem como no Acordo de Cooperação Técnica, firmado com o Governo do Estado (peça 4, p. 182-191).

343. Os documentos e pareceres não haviam sido devidamente autuados e nem numerados sequencialmente, e estavam apresentados na forma de simples dossiês. Registrou-se, também a ausência de documentos e até mesmo a ausência da documentação referente à proposta de financiamento da operação nº 2006-MT-C13690, os quais somente foram apresentados posteriormente e de forma incompleta à equipe de auditoria.

344. Podem ser apontadas como causas da situação encontrada na UTE do Mato Grosso a desconsideração das disposições da legislação federal quanto ao regramento destinado ao processo administrativo, a inobservância das disposições contidas nos normativos do PNCF e no Acordo de Cooperação Técnica firma entre o MDA e o Estado do Mato Grosso; bem como a falta de adoção de práticas de organização básica de documentação administrativa.

345. Para ilustrar a situação encontrada na UTE de Mato Grosso, reproduz-se a seguir fotografias tiradas pela equipe de auditoria, que retratam a situação do arquivo dos processos naquela unidade técnica:

[Disponível nos autos].

346. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada são: a) a possibilidade de ausência de elementos de comprovação da legalidade das propostas de financiamento; b) a possibilidade de ocorrência de fraudes, como por exemplo, a substituição de documentos; c) a insegurança administrativa quanto à comprovação de cumprimento dos dispositivos dos normativos do PNCF; e d) a dificuldade do exercício do controle interno e externo na execução do programa no estado.

347. Como boas práticas identificadas durante a realização da execução da auditoria, podem ser citadas as providências adotadas pela UTE do estado de Santa Catarina para a modernização do seu sistema de arquivo, onde os processos são devidamente autuados e com suas folhas numeradas sequencialmente. Foram também implantados serviços de arquivologia para a modernização do seu sistema de arquivo e de organização dos processos do programa.

348. Como conclusão, entende-se que, a perdurar a situação encontrada na UTE do Mato Grosso, continuará o descumprimento de todo o normativo que rege a matéria e haverá riscos de montagem irregular de processos referentes a propostas de financiamento, com a falta de documentos e pareceres essenciais e de ocorrência de fraudes, com a substituição indevida de documentos. Também haverá risco quanto à dificuldade do exercício dos controles interno e externo relacionado ao PNCF.

349. As propostas de encaminhamento sugeridas para o saneamento das falhas encontradas são: determinar ao MDA que apresente ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas para:

a) inspecionar os processos do PNCF na UTE do Estado do Mato Grosso; e

b) estabelecer prazo para a UTE/MT verificar irregularidades dessa natureza, no sentido de instruir e autuar todos os processos administrativos com a documentação e pareceres necessários à aprovação das propostas, consoante disposto nos §§ 1º e 4º do art. 22 e § 1º do art. 29 da Lei 9.784/1999, no item 35 do número 4.13.1 e a letra 'd' do subitem 15 do item 7.1.1 dos Manuais de Operações CAF/CPR, respectivamente e letra 'd' dos Capítulos III, das Cláusulas sextas dos Acordos de Cooperação Técnica firmados com os Estados Executores do PNCF.

350. Com a operacionalização das determinações expedidas pelo Tribunal ao MDA, vislumbra-se como benefícios esperados, em conformidade com a Portaria TCU-82/2012 e Portaria-Segecex 10/2012, culminando na melhoria na organização administrativa, melhoria nos controles internos e melhoria na forma de atuação, os seguintes aspectos:

a) a disponibilização de documentos e pareceres necessários em todos os processos administrativos do programa, com a numeração sequenciada, destinada a garantir a lisura da escolha dos beneficiários e das propriedades;

b) a facilitação da consulta e obtenção de informações constantes dos processos administrativos referentes à aprovação das propostas de SAT, SIB e SIC; e

c) facilitação da atividade de controle.

#### IV. Informações sensíveis.

351. No curso dos trabalhos de auditoria, foram levantadas informações constantes de sistemas informatizados do governo federal para cruzamento de dados com o SIG-CF, com o propósito de verificar a regularidade no processo de seleção dos beneficiários. A pesquisa resultou na constatação de alguns indícios de contratações feitas com beneficiários que não atendiam às condições exigidas pelo PNFC (peças 612 e 616-618).

352. O confronto de dados constantes do SIG-CF e do CNPJ, mantido pela Receita Federal do Brasil (RFB), revela informações sobre relação societária, CPFs do beneficiário e do

cônjuge, CNPJ, valor do capital, valor do capital integralizado, razão social, tipo de responsável (sócio, sócio administrador), percentual do capital do beneficiário, capital do cônjuge etc. (peça 612).

353. A relação resultante do cruzamento entre o SIG-CF e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), sistema mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contém, dentre outros dados, informações sobre a renda dos beneficiários e seus cônjuges e de seus Cadastros de Pessoa Física (CPF) (peça 616).

354. O documento relativo à comparação entre os dados do SIG-CF e do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal (Siape) registra informações sobre a remuneração dos beneficiários e seus cônjuges à época da contratação ou da apresentação da proposta, matrículas, datas de nascimento, CPFs, órgão e unidade organizacional, situação do servidor ou empregado (ativo, aposentado, empregado temporário), escolaridade etc. (peça 617).

355. O cotejo entre as informações do SIG-CF e as do Sistema Informatizado de Óbitos da Previdência Social (Sisobi), operacionalizado pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), contempla informações sobre CPF, nome do beneficiário, nome da mãe, data do óbito, nome do falecido, data do nascimento etc. (peça 618).

356. Os documentos citados nos parágrafos anteriores deste capítulo estão afetos aos sigilos fiscal e pessoal, por conterem informações que revelam a situação econômica, financeira e estado dos negócios, além de dados de natureza pessoal relacionados com a intimidade da vida privada, das pessoas neles nominadas, conforme teor dos arts. 198 da Lei 5.172/1966, que instituiu o Código Tributário Nacional; 2º do Decreto 4.553/2002 e 5º da Lei 11.111/2005.

357. No âmbito deste Tribunal, vários normativos disciplinam o tratamento que deve ser dado às informações de natureza sigilosa, especialmente no que se reporta às responsabilidades dos auditores e demais servidores envolvidos nos trabalhos de fiscalização. Neste sentido, devem ser observados os arts. 55, § 1º, 86, inciso IV, e 104, § 3º, da Lei 8.443/1992, e o conteúdo dos seguintes normativos: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 182, § 2º, e 236, § 1º, da Resolução TCU 155/2002; Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas da União, arts. 3º, incisos VII – VIII, 5º, inciso XV, e 8º, inciso IV, da Resolução TCU 226/2009; Classificação das Informações Produzidas ou Custodiadas pelo Tribunal de Contas da União, arts. 5º, inciso III, e 6º, caput e incisos, da Resolução 229/2009; Segurança e Controles Administrativos e Tecnológicos Afetos à Classificação Quanto à Confidencialidade, Disponibilidade e Integridade das Informações Produzidas ou Custodiadas pelo Tribunal de Contas da União, arts. 2º, §§ 2º e 3º, 3º, inciso VIII, e 4º, caput, e Anexo I, da Portaria 124/2010; e Tratamento de Informações com Grau de Confidencialidade Sigiloso, número 3, alíneas 'f' e 'g', do Memorando-Circular 422/2011-Segecex (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2002, 2009a, 2009b, 2010a e Secretaria-Geral de Controle Externo, 2011).

358. A obrigatoriedade de ser resguardado o sigilo fiscal nas atividades de controle a cargo deste Tribunal já foi objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Mandado de Segurança MS/22617, no qual foi deferida medida liminar em favor do então secretário da Receita Federal para dispensá-lo de apresentar ao Tribunal de Contas da União processos que versavam sobre lançamentos tributários, nos quais constavam dados sobre as receitas ou rendimentos dos contribuintes, conforme decisão publicada no Diário da Justiça de 19/8/2004 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2004).

359. Por fim, merece destaque ainda o teor do alerta disponibilizado na tela inicial de acesso à Rede de Comunicação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que operacionaliza vários sistemas de informações do governo federal, descrito nos seguintes termos: 'As informações contidas nos sistemas da Administração Pública são protegidas por sigilo. As seguintes condutas constituem infrações ou ilícitos que sujeitam o usuário deste sistema à responsabilização administrativa, penal e cível: [...] (peça 546).

360. Ante as razões expostas nos parágrafos anteriores deste capítulo, propõe-se, com fulcro nos arts. 198 da Lei 5.172/1966; 5º da Lei 11.111/2005; 55, § 1º, 86, inciso IV, e 104, § 3º, da

*Lei 8.443/1992; 2º do Decreto 4.553/2002; 182, § 2º, e 236, § 1º, da Resolução TCU 155/2002; 3º, incisos VII-VIII, 5º, inciso XV, e 8º, inciso IV, da Resolução TCU 226/2009; 5º, inciso III, e 6º, caput e incisos, da Resolução TCU 229/2009; 2º, §§ 2º e 3º, 3º, inciso VIII, e 4º, caput, e Anexo I, da Portaria 124/2010; e número 3, alíneas 'f' e 'g', do Memorando-Circular 422/2011-Segecex, que seja mantida a classificação das Peças 612 – Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF; 616 – Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 – Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF e 618 - Cruzamento de Dados entre o Sisobi e o SIG-CF como Documentos Sigilosos.*

*V. Análise dos comentários dos gestores.*

*361. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio dos Ofícios de Requisição 64 a 66-435/2012, ambos de 26/3/2012, dirigidos, respectivamente, ao secretário de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário e aos presidentes do Banco do Brasil S/A e do Banco do Nordeste do Brasil S/A uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Terras e da Reforma Agrária/PNCF para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório, em especial a respeito da proposta de encaminhamento (peças 679 e 682-684).*

*362. A Secretaria de Reordenamento Agrário encaminhou seus comentários, por meio dos expedientes Ofício 99/SRA-MDA e Mem. 94/2012/DCF/DRA-MDA, de 7/5/2012 e 4/5/2012, respectivamente; o Banco do Brasil encaminhou a correspondência Diretoria de Agronegócios – 2012/4152, de 24/4/2012, e o Banco do Nordeste manifestou-se, via Ofícios 2012/752-136 e Gapre 2012/0471, de 11/4/2012 e 13/4/2012, respectivamente (peças 689 e 691-692).*

*363. A SRA apresentou, de início, uma trajetória da política de crédito fundiário no Brasil, com foco no histórico do FTRA/PNCF, conforme demonstrado no Ofício 99/SRA-MDA. Na sequência, aquela secretaria articulou seus comentários de acordo com a ordem dos Achados de Auditoria registrados no Capítulo III – Apresentação dos Achados do Relatório. O BB manifestou-se sobre o item IV - Proposta de Encaminhamento e o BNB comentou sobre o item V da mesma proposta, além de fazer uma breve referência aos parágrafos 192 e 196 do Relatório.*

*364. Os comentários iniciais da SRA foram dirigidos ao subitem III.1 - Conformidade do Processo de Seleção dos Beneficiários, o qual cuida dos achados sobre 'Não há prática de confirmação da veracidade das informações declaratórias constantes do art. 27 do Regulamento Operativo do Programa Nacional de Crédito Fundiário'; 'A divulgação e a disseminação acerca das características do PNCF para os candidatos a beneficiários não estão sendo devidamente promovidas pelos estados participantes do programa'; 'O processo de seleção de propriedades não ocorre em conformidade com o disposto nos normativos do programa'; e 'Há insatisfação dos beneficiários quanto ao atendimento prestado pelas UTEs' (peça 691, p. 22-32).*

*365. A respeito da natureza declaratória das informações prestadas pelos beneficiários do PNCF, o gestor confirma este critério praticado no âmbito do crédito fundiário. Ressalta, contudo, a adoção da mesma prática em outros programas do Governo Federal, de cunho social, como Pronaf, Bolsa Família e Brasil Sem Miséria. O titular da SRA informou ainda que não existem critérios formais para comprovação de renda e patrimônio do público do PNCF, por exercerem atividades agrícolas, em regra sem registros formais (peça 691, p. 22-24).*

*366. Como perspectiva para a melhoria na segurança sobre a fidedignidade das informações colhidas no PNCF, o dirigente registrou a experiência construída no Rio Grande do Norte, que pode ser estendida a outros estados, a qual consiste na vistoria social feita para aperfeiçoar o processo de seleção. Em conclusão, o gestor concorda com o encaminhamento proposto na auditoria para o achado, no sentido da correção das falhas detectadas (peças 679, p. 26-30, e 691, p. 24-25).*

367. O gestor do PNCF está em consonância com a constatação verificada na auditoria sobre a relevância da difusão, mobilização e divulgação do PNCF. Pondera, no entanto, que a SRA tem sofrido cortes nos recursos alocados ao custeio do programa. A respeito do encaminhamento proposto para o achado, alega em síntese que: (I) a inserção de cláusulas sobre divulgação e mobilização nos acordos já é medida adotada; (II) o gestor do programa já possui mecanismos regulares de fiscalização das ações executadas no âmbito dos convênios; e (III) sobre o estabelecimento de metas de municípios a serem visitados e fiscalizados, informou que as visitas aos municípios já ocorrem (peça 691, p. 25-27).

368. A insuficiência na divulgação do programa foi constatada por meio da aplicação de questionários e entrevistas no curso da auditoria operacional. A existência de algumas mediadas já adotadas pela SRA não prejudica o encaminhamento articulado no Relatório Preliminar (peça 679, p. 30-32 e 81-91).

369. A deficiência na seleção das propriedades adquiridas no âmbito do PNCF foi justificada pelo gestor no sentido de que o financiamento que viabiliza a compra do imóvel é decidido entre vendedor e mutuários (compradores). Argumenta ainda o titular da SRA que o a desinformação do público alvo do programa é grande, o que propicia a manipulação nas escolhas das propriedades. A respeito do encaminhamento constante do Relatório Preliminar, o secretário da SRA alegou, dentre outros argumentos, que (I) a capacitação prévia e inicial já consta dos normativos do PNCF; (II) na linha CPR, a vistoria social é uma ação de monitoramento e conscientização participativa com os potenciais beneficiários; (III) a alínea 'f' (aprovação das propostas de aquisição de imóveis condicionada à análise de viabilidade da terra) já é obrigatoria no PNCF e consta de seus normativos a necessária realização de vistoria técnica nos imóveis rurais a serem negociados; e (IV) a SRA se compromete a disponibilizar em seu portal de internet (alínea 'g' do item I do encaminhamento) a comprovação da viabilidade técnica do projeto (peças 691, p. 27-32; e 679, p. 81-91).

370. O fato de o assunto constar dos normativos não significa que as medidas neles previstas estejam sendo implementadas. Durante a realização do teste-piloto e da FOC, foram visitados diversos projetos do PNCF em vários estados da federação, ocasião em que se deparou com diversos exemplos de escolha inadequada de propriedades, dando oportunidade ao descarte de terras de má qualidade por parte dos proprietários, por meio da alienação das mesmas ao PNCF. Desta forma, não há motivos que justifiquem alterações no encaminhamento proposto (peça 679, p. 33-38).

371. O achado que trata da 'insatisfação dos beneficiários quanto ao atendimento prestado pelas UTEs' obteve do gestor, dentre outras, as seguintes considerações: (I) partilha das avaliações do Relatório do TCU sobre as deficiências e debilidades de algumas UTEs; (II) tem realizado sucessivas e sistemáticas ações de monitoramento, avaliação e fiscalização das UTEs; (III) se compromete a atender a determinação e realizar o levantamento, estabelecendo prazo para as UTEs se aprimorarem, sob pena de suspensão de novos contratos de financiamento. Neste caso houve plena concordância entre a proposta do Relatório Preliminar e o gestor. (peças 691, p. 32-33; e 679, p. 38-41 e 81-91).

372. Nos comentários encaminhados sobre o subitem III.2 - Adequação da Gestão Financeira, o gestor apresentou considerações sobre o teor dos parágrafos 70 e 71 do Relatório Preliminar. Questionou os valores percentuais consignados nos respectivos parágrafos. O fato é que os dados do relatório refletem os valores do Siafi. O procedimento anterior à criação da ação específica de pagar a remuneração por meio de desconto na receita de retorno dos financiamentos não viabiliza levantamentos junto ao Siafi. Como revelado pelo próprio gestor, as despesas com a remuneração dos agentes financeiros são, na realidade, muito maiores do que os valores constantes do Siafi. Desta forma, como o fato não reflete no mérito do encaminhamento do relatório, não há razões relevantes para serem alterados os parágrafos questionados (peças 679, p. 23; e 691, p. 33-34).

373. O titular da SRA tratou de forma concomitante dos dois achados de auditoria relativos à gestão financeira do fundo: falta de cobrança extrajudicial das operações vencidas e

*inclusão na base de cálculo da remuneração dos agentes financeiros do saldo dos financiamentos não baixados da carteira de cobrança dos bancos (peça 691, p. 35-44).*

374. Nos comentários do gestor foram alinhados, dentre outras informações, argumentos no sentido de que (I) o TCU contextualiza a questão de forma diversa do MDA; (II) prioriza (o MDA) a solução administrativa, dado o caráter social do programa, antes da retomada da propriedade; (III) a CGU não recomendou a baixa das operações inadimplidas, mas sim, a exclusão da base de cálculo das operações vencidas, nos termos do item 55 da NEF 1/2005; (IV) a baixa na carteira era algo fora de cogitação, ora por falta de regramento, ora por existência de possibilidade de renegociação das dívidas (peça 691, p. 35-40).

375. O encaminhamento proposto no relatório preliminar recebeu, na essência, os seguintes comentários: (I) a SRA já verifica, por amostragem, a cobrança das dívidas; (II) não parece razoável solicitar em 2012 a comprovação de que os mutuários eram notificados em 2005, 2006 etc.; (III) a SRA solicitou dos agentes financeiros manifestação sobre o cumprimento da NEF 1/2011; (IV) quando esgotadas as alternativas para recuperação dos créditos vencidos teremos elementos para realizar a baixa; o encaminhamento dos processos para inscrição na dívida ativa da União é providência já prevista na gestão do fundo; (V) a execução das dívidas afetaria em torno de 30 mil famílias em situação de extrema dificuldade (peça 691, p. 40-44).

376. A matéria relacionada com a proposta de exclusão das operações inadimplidas da base de cálculo da remuneração dos agentes financeiros está sendo tratada no TC 035.919/2011-6. O risco dos financiamentos corre à conta do próprio fundo. Portanto, as operações do FTRA/PNCF compõem o ativo das Unidades Gestoras 490050 e 490003, integrantes dos órgãos Fundo de Terras e da Reforma Agrária e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os bancos mantêm apenas um controle gerencial das operações em contas de compensação, para administrar a carteira de cobrança. Assim, não há nenhum óbice quanto ao procedimento de baixa de operações vencidas e seu encaminhamento à dívida ativa da União (peças 695-697).

377. Por outro lado, a possibilidade de renegociações e prorrogações de vencimentos não autoriza nem impede a cobrança judicial dos haveres da União não honrados nos prazos pactuados, assim como dos contratos rescindidos por descumprimento de cláusulas por motivos alheios à inadimplência. Tanto o gestor como os agentes financeiros não têm competência legal para postergar indefinidamente o recebimento dos ativos da fazenda pública. A este respeito, cabe mencionar o Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 002.793/2009-0 (auditoria operacional no Banco do Nordeste), por meio do qual foi determinada, dentre outras medidas, a cobrança de milhares de operações inadimplidas e para as quais o gestor alegava, dentre outros argumentos, a possibilidade de renegociações que justificaria o adiamento da cobrança.

378. Afora isso, não constam dos autos medidas concretas dos agentes financeiros para cobrança administrativas dos milhares de contratos de financiamentos lastreados com recursos do FTRA que estejam em situação de inadimplência, nem iniciativas do gestor para encaminhamento das operações às competentes unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição na dívida ativa da União, conforme revelam as pesquisas feitas junto ao Siafi (peças 697-699).

379. Por fim, milita ainda a favor da inscrição das operações vencidas do FTRA na dívida ativa da União o fato de que uma vez inscritos os haveres não estão sujeitos à prescrição que afeta os créditos de origem tributária, conforme teor do Mandado de Segurança 21.468 CE – STF (peça 700).

380. Os relatos expostos, assim como os motivos a eles relacionados, não recomendam alterações no encaminhamento formulado no Relatório Preliminar sobre os achados do subitem III.2 - Adequação da Gestão Financeira.

381. Após a manifestação sobre os achados em foco, a SRA apresentou ainda um longo comentário sobre a metodologia adotada no Relatório Preliminar a respeito da inadimplência dos financiamentos do FTRA/PNCF. Ocorre que os agentes financeiros adotaram critérios diferentes sobre o montante da inadimplência. O Banco do Brasil adota o 'arrasto do contrato' para considerar a operação inadimplida, ou seja, mesmo com prestações a vencer, todo o contrato com parcelas

vencidas é considerado inadimplido. O Banco do Nordeste considera apenas o valor das parcelas vencidas. Por questões de economia de procedimentos, na auditoria dispensou-se solicitar ao Banco do Nordeste que reformulasse sua resposta, visto que o maior volume de aplicações do fundo está com o Banco do Brasil. Como a questão não afeta o mérito do encaminhamento, não há motivos que justifique alterações na parte do Relatório Preliminar dedicada à inadimplência (peças 679, p. 47-50 e 81-91; e 691, p. 44-54).

382. O subitem III.3 - Conformidade da Implantação e Desenvolvimento dos Projetos resultou em cinco achados de auditoria. No que se reporta a 'utilizações indevidas dos recursos de financiamento dos Subprojetos SIB e SIC' a SRA formulou, em resumo, as seguintes considerações: (I) os beneficiários do PNCF assessorados pela Ater de sua escolha são os responsáveis pelo acompanhamento da execução da obra ou da aquisição de bens; (II) a UTE acompanha e fiscaliza a execução dos subprojetos; (III) os estados conveniados devem realizar pelo menos uma visita aos projetos para acompanhamento e fiscalização; (IV) a SRA realiza duas visitas de monitoramento das UTEs por ano; (V) os sindicatos atuam no controle social do programa; (V) a SRA realizou nos anos de 2009, 2010 e 2011 oficinas de capacitação para as UTEs e entidades de Ater (peça 691, p. 54-57).

383. O encaminhamento referente ao 'levantamento dos problemas de aplicação dos recursos' recebeu da SRA, dentre outras informações, os seguintes comentários: (I) o Departamento de Crédito Fundiário (DCF) já vem atuando no levantamento e monitoramento junto às UTEs, por meio de visitas *in loco*; (II) o DCF fiscaliza atuação das UTEs nos procedimentos para liberação de parcelas e prestação de contas (peça 691, p. 58).

384. A proposta para 'implementar ações necessárias ao saneamento das falhas' recebeu informação da SRA no sentido de que o DCF vem adotando medidas necessárias ao saneamento das falhas identificadas em conjunto com a UTE e outras entidades parceiras e sobre a 'recuperação de projetos que se encontrem inviabilizados' o gestor informou que acata a recomendação quanto ao projeto de Mato Grosso (peça 691, p. 58-59).

385. Destaque-se, de início, que devem ser recuperados todos os projetos que se encontrem inviabilizados, e não apenas aqueles relacionados, a título de exemplo, no item I.1 da Proposta de Encaminhamento. Não houve discordância sobre o encaminhamento atribuído ao achado em exame (peças 679, p. 50-54 e 81-91; e 691, p. 54-59).

386. O gestor iniciou seus comentários relativos à 'assistência técnica prestada aos projetos em implantação e implantados' por meio de um relato histórico sobre a 'Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil', inclusive com a participação de entidades privadas (peça 691, p. 60-62).

387. Em relação ao achado em exame, o secretário da SRA formulou, dentre outras considerações, os seguintes comentários: (I) desde o inicio da execução do PNCF, o DCF/SRA vem evidando esforços para promover a universalização dos serviços de Ater aos seus beneficiários; (II) em 2009 foi firmada uma parceria entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e a SRA para promover uma chamada pública para projetos de Ater, a qual viabilizou o atendimento a 5.000 famílias do PNCF; (III) a Ater no âmbito do PNCF está prevista apenas nos dois primeiros anos e está voltada para a implantação dos projetos (peça 691, p. 62-65).

388. Com referência ao encaminhamento do achado a SRA destacou que: (I) para garantir um serviço de assistência técnica de qualidade não é suficiente apenas a publicação no sítio da internet da SRA das informações referentes aos contratos; (II) está adotando estratégias para constituir um Grupo de Trabalho de Ater com o propósito de fortalecer a qualificação dos técnicos das entidades; (III) não temos objeção quanto a se promover esta divulgação. Como houve concordância do gestor, não é necessária alteração na conclusão sobre o achado em comento (peças 679, p. 54-58 e 81-91; e 691, p. 65-66).

389. O achado de auditoria que trata das 'liberações dos recursos do Pronaf A para os beneficiários do PNCF são intempestivas' recebeu da SRA, dentre outros, os seguintes comentários: (I) de fato, as liberações dos recursos do Pronaf A para os beneficiários do PNCF são morosas; (II) é

*de livre escolha do beneficiário a ação de solicitação do crédito rural por meio da linha do Pronaf A; (III) a SRA está perseguindo a tempestividade na contratação do Pronaf* (peça 691, p. 66-67).

390. As determinações propostas como encaminhamento do achado em exame receberam do gestor as seguintes avaliações: (I) já exigimos das UTEs que desenvolvam esforços para assegurar o acesso dos beneficiários ao Pronaf A; (II) a SRA vem promovendo reuniões sistemáticas com os agentes financeiros, com vistas à liberação e fiscalização dos recursos do Pronaf; (III) a SRA acolhe as recomendações esboçadas no relatório. Com a anuência do gestor, o encaminhamento pode ser mantido na forma proposta na auditoria (peças 679, p. 58-61 e 81-91; e 691, p. 67-69).

391. A constatação sobre ‘ações de controle das UTEs quanto à permanência e substituição dos mutuários nos projetos não são satisfatórias’ recebeu por parte do gestor, em resumo, as seguintes considerações: (I) estão desenvolvendo ações junto às UTEs e agentes financeiros para finalização dos processos de regularização do quadro social; (II) as UTEs vem realizando ações de fiscalização e supervisão das unidades produtivas, conforme previsto no Regulamento Operativo e nos convênios firmados (peça 691, p. 69-70).

392. As determinações relacionadas com o achado em comento foram avaliadas pelo gestor, dentre outras considerações, nos seguintes termos: (I) o MDA já vem reiteradamente solicitando ao MPOG, através da sua unidade competente (SPOA), a recomposição de sua força de trabalho; (II) somos favoráveis a instituir ações e programas de capacitação dos servidores das DFDAs; (III) o DCF vem realizando um levantamento das condições de funcionamento das UTEs, concordando, por sua vez, em estabelecer prazos para que as mesmas se estruturem melhor. Não foram apresentadas pelo gestor resistências ao encaminhamento proposto no Relatório Preliminar (peças 679, p. 62-64 e 81-91; e 691, p. 70-71).

393. A ocorrência referente ao ‘tratamento inadequado à destinação de resíduos e embalagens utilizadas de agrotóxicos’ foi objeto de manifestação do gestor no sentido de que: (I) o tema ambiental é parte obrigatória na capacitação inicial dos beneficiários do programa; (II) a utilização do adicional ambiental no CPR também tem estimulado várias experiências e ações saudáveis para o meio ambiente; (III) não temos objeção em incluir nos contratos de Ater de SIC ações que estimulem mecanismos de controle e correta utilização dos lixos domésticos, de resíduos e de embalagens de agrotóxicos; (IV) já são realizadas ações de capacitação das entidades de Ater e dos técnicos das UTEs para sensibilizar os beneficiários acerca das questões ambientais. O posicionamento do gestor está em consonância com o encaminhamento dado ao achado na auditoria (peças 679, p. 65-67 e 81-91; e 691, p. 72).

394. Na abordagem do tema ‘Suficiência e Conformidade dos Controles Internos’ (subitem III.4 do Relatório Preliminar) constam três achados de auditoria. O primeiro deles diz respeito a ‘canais formalizados para o registro de denúncias referentes ao PNCF’. O titular da SRA comentou este achado nos seguintes termos, resumidamente: (I) os beneficiários e sindicatos vêm, sim, encaminhando suas denúncias às UTEs, MDA e Ministério Público, e este último repassando-as à SRA; (II) o Departamento de Crédito Fundiário encaminha às UTEs todas as informações necessárias à transparéncia das informações (peça 691, p. 73).

395. As recomendações propostas na auditoria sobre o achado em exame receberam do gestor, em síntese, as seguintes manifestações: (I) a SRA tem seu portal no site do MDA, viabilizando uma comunicação transparente com a sociedade, bem como um canal de denúncias, ou seja, o espaço ‘Fale Conosco’, onde é possível registrar denúncias e visualizar telefones para contato (peça 691, p. 74).

396. A constatação foi verificada nos trabalhos de campo da auditoria. A existência do espaço ‘Fale Conosco’, que pode ser melhorado, especialmente quanto a sua divulgação, não prejudica o encaminhamento proposto no Relatório Preliminar (peças 679, p. 67-69 e 81-91; e 691, p. 73-74).

397. Ainda no assunto controles internos foi consignado no Relatório Preliminar o achado de auditoria que trata da ‘Ausência de informação pelo MDA das conclusões e ações de controle para

*o saneamento das irregularidades denunciadas constantes dos Processos Administrativos'. Esta ocorrência recebeu do gestor, dentre outras informações, os seguintes esclarecimentos: (I) foi encaminhado ao Tribunal quadro resumo demonstrando a situação de cada processo administrativo e as providências adotadas; (II) aqueles que se encontram arquivados já tiveram suas análises e diligências concluídas, ou seja, foram finalizadas e saneadas as irregularidades; (III) a conclusão não depende apenas do órgão gestor, mas dos parceiros, das UTEs e dos próprios beneficiários; (V) os imóveis rurais financiados estão gravados de ônus hipotecário, não vislumbrando-se perda ao erário (peça 691, p. 75-77).*

398. O encaminhamento proposto para o achado em foco recebeu do gestor os seguintes comentários: (I) o Departamento de Crédito Fundiário instrui os processos administrativos e acompanha, sistematicamente, o seu andamento, requisitando ações das UTEs para regularizar as situações trazidas ao conhecimento; (II) a SRA tem pleno controle de seus processos administrativos, concluindo que as recomendações do Tribunal já vêm sendo atendidas (peça 691, p. 77-78).

399. O gestor não informou nenhum caso em que a garantia do financiamento tenha sido executada para reparar prejuízo ao fundo. O relatório encaminhado ao tribunal não informa as conclusões dos processos concluídos (arquivados). Apenas informa na coluna 'Descrição da tramitação' números de expedientes internos emitidos pela própria SRA, sem revelar o conteúdo destes documentos. Assim, permanece prejudicada a transparência sobre o desfecho dos processos. Além disso, a solução pode envolver unidades estaduais sobre as quais não há notícias (no quadro-resumo dos processos administrativos) a respeito de medidas por elas implementadas. Desta forma, deve ser mantida a determinação proposta na auditoria (peças 5; 679, p. 70-71 e 81-91; e 691, p. 75-78).

400. O achado de auditoria referente aos 'processos de contratação dos financiamentos do PNCF não são autuados e os documentos não são numerados sequencialmente', constatado na UTE de Mato Grosso, recebeu do gestor os seguintes comentários: 'o DCF estabeleceu rotinas de monitoramento e fiscalização das UTEs, por meio de visitas *in loco*, com o objetivo de supervisionar a gestão do PNCF' (peça 691, p. 78-79).

401. As determinações formuladas sobre o achado de auditoria em comento foram comentadas pelo gestor nos seguintes termos: (I) por ocasião da visita de monitoramento e fiscalização na UTE de Mato Grosso, o DCF já tinha constatado irregularidades na instrução dos processos administrativos; (II) o DCF realizou nova fiscalização em abril de 2012, na UTE de Mato Grosso, e foram identificadas ainda falhas e irregularidades nos procedimentos da UTE; (III) administrativamente foram suspensas novas contratações de financiamento, até que a situação seja regularizada. Dada a situação da UTE Mato Grosso, é razoável que seja mantido o encaminhamento registrado no Relatório Preliminar (peças 679, p. 70-73 e 81-91; e 691, p. 79-80).

402. Por último, o titular da SRA manifestou sua concordância com a recomendação feita no Relatório Preliminar sobre a instituição, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de outros indicadores de desempenho para avaliação do PNCF (peças 679, p. 19-20 e 81-91; e 691, p. 80).

403. O BB e o BNB encaminharam seus comentários por meio dos expedientes Diretoria de Agronegócios – 2012/4152 e Ofício 2012/752-136, respectivamente. Na qualidade de agentes financeiros do FTRA/PNCF, os citados bancos receberam as mesmas determinações propostas no Relatório Preliminar (peças 679, p. 81-91; 689 e 692).

404. Inicialmente, o BNB questionou a matéria relacionada com a obrigação de os agentes financeiros baixarem da carteira de cobrança as dívidas vencidas há mais de 360 dias, para efeitos de encaminhamento com vistas à inscrição na dívida ativa da União, nos termos do item 55 da NEF 1/2005/SRA-MDA. Na essência, aquele banco alegou que a medida não foi adotada ante a falta de regulamentação específica que viabilizasse o cumprimento da obrigação. A matéria em foco está relacionada com o achado de auditoria que trata da base de cálculo para remuneração dos agentes

financeiros, objeto de representação formulada nos autos do TC 035.919/2011-6, não cabendo, assim, qualquer medida no âmbito deste processo (peças 679, p. 46-47; e 689, p. 22-3).

405. A proposta de determinação relativa à 'cobrança extrajudicial dos débitos vencidos e não pagos' recebeu do BB a informação de que, em vista do disposto na Lei nº 11.775/2008 e na Resolução CMN nº 4.029/2011, sobrestou a cobrança em função da possibilidade de renegociação prevista nos citados normativos. O BNB informou sobre a mesma questão que, doravante, suprida a lacuna de regulamentação, procederá a cobrança extrajudicial dos financiamentos (peças 689 e 692).

406. A possibilidade de renegociação não autoriza a postergação permanente da cobrança das dívidas vencidas. Várias prorrogações de prazo já foram autorizadas pelos normativos que cuidam das operações do FTRA/PNCF. Em situação similar, o tribunal determinou a cobrança de milhares de operações vencidas, conforme teor do Acórdão 944/2010-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 002.793/2009-0. Nestas circunstâncias, opina-se no sentido de manter a proposta formulada no Relatório Preliminar (peça 679, p. 81-91).

407. A proposta de determinação para que os bancos promovam 'regularização das operações inadimplidas' recebeu do BB, dentre outras informações, comentários no sentido de que 'não há como o Banco cumprir essa determinação por não ter recebido do gestor, bem como da PGFN, as definições relacionadas aos trabalhos que antecedem a inscrição em DAU'. O BNB ponderou, dentre outros argumentos, que 'a baixa na carteira de cobrança só se torna viável após o encaminhamento das dívidas em atraso para inscrição em Dívida Ativa da União' (peças 689 e 692).

408. Os financiamentos lastreados com recursos do FTRA/PNCF são concedidos com risco do fundo. Portanto, não integram o ativo dos bancos. Os agentes financeiros exercem apenas o controle gerencial das operações (carteira de cobrança). Desta forma, não há impedimentos de ordem técnica nem regulamentar para a antecipação das dívidas e o consequente encaminhamento para inscrição na Dívida Ativa da União, o que justifica a determinação sugerida no Relatório Preliminar (peça 679, p. 81-91).

409. A medida proposta no sentido de os bancos encaminharem plano de ação, a ser elaborado em conjunto com o MDA, envolvendo atividades das UTEs e acesso aos recursos do Pronaf A, recebeu dos agentes financeiros (BB e BNB) manifestação de discordância porque não têm competência para exigirem medidas por parte das UTEs e o Pronaf tem regulamento próprio (peças 689 e 692).

410. A determinação proposta no Relatório Preliminar não é para que os agentes financeiros exijam diretamente das UTEs a implementação de medidas no âmbito no FTRA/PNCF. A medida determina apenas que os bancos (BB e BNB) elaborem em conjunto com o MDA o plano de ação (peça 679, p. 81-91).

#### VI. Conclusão.

411. Em linhas gerais, o crédito fundiário visa a ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, com vistas a sua justa distribuição. Na sua versão atual, o PNFC é um conjunto de ações executadas em busca da promoção do acesso a terra por meio de investimentos básicos e produtivos, que permitam estruturar os imóveis adquiridos.

412. A execução das ações do PNFC envolve diversos atores, até desaguar no beneficiário final. O programa é administrado de modo a permitir a descentralização das operações, com a participação efetiva dos estados e municípios da federação, no que concerne à elaboração e implementação dos projetos e com a atuação efetiva da comunidade durante o processo de acesso a terra e à implantação dos projetos. Assim, o programa conta com a ação efetiva dos beneficiários e suas comunidades, dos movimentos sociais organizados e dos governos estaduais e municipais, envolvendo, portanto, as três esferas de governo, além das comunidades rurais.

413. Ante a complexidade da auditoria, a metodologia adotada no curso dos trabalhos valeu-se de diferentes técnicas e procedimentos. De início, foram consultados os normativos que regulam o programa e realizadas entrevistas com os principais gestores e executores. Na sequência das atividades, elaborou-se a matriz de planejamento, a qual foi validada por especialistas e norteou

*a confecção dos formulários aplicados na fase de execução, após terem a consistência e adequabilidade avaliadas em teste-piloto (tópico I.4).*

414. *Na execução da auditoria, a equipe realizou também trabalhos de inteligência por meio de pesquisas feitas em sistemas informatizados do governo federal, cujas informações obtidas foram cruzadas com banco de dados do gestor e comprovaram fragilidades na seleção de beneficiários do programa (tópico III.1).*

415. *Os trabalhos de campo (visitas a estados, municípios e projetos de assentamentos etc.) contaram com o apoio de nove unidades técnicas do Tribunal em outros estados, as quais constituíram equipes para aplicação de formulários de entrevistas e observação direta, em consonância com os procedimentos adotados em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), modalidade relatório único (Apêndice IV).*

416. *Com base nas evidências coletadas em campo, além de outras informações colhidas nas etapas anteriores da auditoria, elaborou-se a matriz de achados, também validada por especialistas em painel de referência, e que deu suporte ao presente relatório.*

417. *O PNFC opera em 21 unidades da federação. Foram visitados 12 estados, incluindo o teste-piloto e a FOC. Nestes trabalhos de campo, foram examinadas 28 operações coletivas (imóveis adquiridos em nome de associações de mutuários) e 18 grupos de beneficiários que adquiriram imóveis na modalidade individualizada. Os municípios e imóveis objetos das visitas foram selecionados por critérios de materialidade e geográficos, em atendimento à disponibilidade de tempo das equipes envolvidas na FOC, ou seja, o conjunto de operações examinadas não foi eleito de forma probabilística. Além disso, dados do SIG-CF revelam a existência de 2.927 operações coletivas e 32.673 operações individuais. Nestas circunstâncias, as conclusões advindas dos achados não se aplicam a todo o universo de operações do programa (peças 606-609).*

418. *As principais dificuldades enfrentadas pelos gestores que podem ser apontadas como pontos fracos do programa estão relacionados com a diversidade de atores envolvidos na gestão do PNFC, assim como na execução de seus projetos e ações, que torna complexa a atividade de controle interno por parte do gestor principal: a Secretaria de Reordenamento Agrário, tendo em vista, principalmente, a independência de estados e municípios em relação aos gestores que atuam no âmbito do governo federal.*

419. *Destacam-se como pontos fortes do programa, dentre outras características: conceder aos trabalhadores rurais assentados apoio à instalação de suas famílias, implantação de infraestrutura comunitária e capacitação dos beneficiários, com vistas à consolidação social e produtiva dos assentamentos; financiar a aquisição de imóveis rurais por meio de contrato de financiamento; cuida de projetos de infraestrutura básica e produtiva, executados pelas associações de trabalhadores rurais, por meio da alocação de recursos não reembolsáveis; é complementar à reforma agrária tradicional e serve para atender aos pequenos agricultores (meeiros, parceiros, arrendatários, assalariados rurais e agricultores com pouca terra).*

420. *A análise feita com o propósito de responder ao objetivo da auditoria ‘analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades’ revelou a existência de uma complexa rede de agentes envolvidos no PNFC. O programa é operacionalizado nos três níveis de governo. Na esfera federal encontra-se o gestor: a SRA. No plano estadual atuam as UTEs e os CEDRS e em nível de municípios os CMDRS.*

421. *Além das unidades integrantes da administração pública, têm expressiva atuação no programa ainda os agentes financeiros; os sindicatos de trabalhadores rurais e as associações de beneficiários etc.*

422. *No que se reporta aos controles para prevenção de irregularidades, verificou-se, dentre outras constatações, a inexistência na SRA de sistemas desenvolvidos para acompanhamento eficaz das ações do programa, principalmente junto aos beneficiários, e não se constatou a disponibilização de um canal apropriado para o encaminhamento de denúncias (tópico III.4).*

423. No desenvolvimento do relatório, procurou-se responder às questões de auditoria oriundas do desdobramento do objetivo da auditoria e constantes das matrizes de planejamento e de achados, formuladas nos seguintes termos:

1. o processo de seleção de beneficiários e de propriedades para o PNCF realizado pelas UTEs nas Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e no Estado de Tocantins, no período de 2006 a junho de 2011, foi desenvolvido em conformidade com a Lei Complementar 93/1998 e Decreto 4.892/2003?

2. Os projetos de assentamento do PNCF (linhas CAF e CPR), do período de 2006 a 2011, das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e no Estado de Tocantins, estão sendo implantados e desenvolvidos pelo MDA, em conformidade com a Lei Complementar 93/1998, Decreto 4.892/2003 e manuais operativos do Programa?

3. A operacionalização da gestão financeira do PNCF, (Gestor Financeiro – BNDES e agentes financeiros BB, BNB e CAIXA) conforme disposto na Lei 11.775/2008 e na Norma de Execução Financeira 1/2005/MDA, no período de 2006 a 2011, pelos agentes financeiros credenciados, é adequada para garantir a boa gestão do Fundo? e

4. Existem controles internos suficientes para garantir a conformidade dos processos na execução das diversas fases do Programa (seleção de beneficiários, implantação dos projetos, desenvolvimento dos projetos e segurança dos sistemas gerenciais e financeiros), conforme disposto na Lei Complementar 93/1998, no Decreto 4.892/2003 e nos manuais operativos do Programa, a serem utilizados pelo Controle Interno e CGU em todo o Território Nacional?

424. No exame da Questão 1 - Conformidade do Processo de Seleção dos Beneficiários (tópico III.1), concluiu-se que os responsáveis pelo programa devem acautelar-se para que não ocorram fraudes na seleção de beneficiários. Dessa forma, há a necessidade de que doravante o MDA proceda ao cruzamento de dados do sistema SIG-CF com sistemas informatizados do governo federal, como CNPJ; Rais, TSE, Siage, Sipra e Sisob.

425. Verificou-se ainda que há deficiências na disseminação do programa, visto que a divulgação não alcança o público alvo. Constatou-se também a existência de falhas na escolha das propriedades, que ocorre, em muitos casos, sem a participação efetiva dos candidatos a beneficiários.

426. Quanto à atuação das UTEs, constatou-se que o governo federal tem feito esforços para possibilitar a regular execução do PNCF, tais como a celebração de convênio para garantecer aquelas unidades com equipamentos de informática e camionetas para viabilizar as visitas a campo. No entanto, os estados não têm feito a sua parte, em descumprimento a acordos firmados por meio de termos de cooperação.

427. A análise da questão 2 - Conformidade da Implantação e Desenvolvimento dos Projetos (tópico III.3) revelou, dentre outros aspectos, que as falhas identificadas na elaboração dos Subprojetos SIB e SIC; nas utilizações indevidas dos recursos de financiamento desses subprojetos; as deficiências na condução do programa pelas UTEs e na fiscalização pelo MDA nos estados; e, finalmente, a falta de qualificação técnica e de estrutura das entidades de assistência técnica contratadas estão afetando significativamente a condução do PNCF, ocasionando a inviabilização de diversos projetos.

428. No que se reporta aos serviços de assistência técnica, constatou-se a descontinuidade entre as etapas de execução das atividades do SIC e do Pronaf A; a falta de assiduidade das visitas às famílias assentadas e de comprometimento ético e político dos profissionais com o futuro do assentamento e a melhoria das condições de vida das famílias; a atuação focada na elaboração de projetos de financiamento, que reverterão em benefícios financeiros pessoais etc.

429. Com referência às liberações dos recursos do Pronaf, registrou-se que é fundamental as famílias terem acesso àquele programa já no período de carência do PNCF. Nesse sentido, a liberação tempestiva, adequada ao momento do plantio ou início da criação de pecuária e vinculada ao início dos projetos do PNCF é imprescindível para elevar a probabilidade de êxito do programa.

430. O exame sobre as ações de controle das UTEs nas atividades de permanência e substituição de mutuários nos projetos revelou que a perdurar a situação deficitária de pessoal e da precariedade das instalações físicas das UTEs, bem como a acentuada deficiência de recursos humanos das DFDAs, há risco de agravamento das situações de abandonos de parcelas dos assentamentos, com a assunção irregular por substitutos que não atendam aos critérios de seleção do programa.

431. Quanto ao tratamento dispensado à destinação de resíduos e embalagens de produtos tóxicos, foi constatado que a inobservância dos normativos que regem a matéria, com o descarte inadequado das embalagens de agrotóxicos, causa danos ao meio ambiente, por meio da contaminação do solo e da água, refletindo negativamente na saúde dos beneficiários, suas famílias e consumidores dos produtos gerados nas propriedades.

432. A questão 3 - Adequação da Gestão Financeira (tópico III.2) cuida da atuação dos agentes financeiros. Os documentos solicitados aos bancos e autuados no processo revelam a existência de importantes questões relacionadas com a falta de cobrança administrativa dos financiamentos vencidos; inscrição dos créditos em favor da União na Dívida Ativa; remuneração dos agentes financeiros calculada sobre base de cálculo majorada e elevada inadimplência nas operações do programa.

433. Diante dos fatos apontados no parágrafo anterior, concluiu-se que o descumprimento do dever legal dos agentes financeiros em observar o que dispõem os normativos vigentes e os contratos firmados com a União por meio do MDA vem prejudicando o desempenho do PNCF, em decorrência da falta de retroalimentação do programa com os valores que seriam recebidos com a efetiva cobrança administrativa dos débitos vencidos e da execução da Dívida Ativa pela PGFN. Observou-se ainda não ser prudente permitir a continuidade da situação presente.

434. A respeito da questão específica da remuneração dos agentes financeiros, o tratamento dado foi a autuação de um processo de representação para cuidar da matéria, visto tratar-se de ocorrência de legalidade com possível imputação de débito.

435. A resposta à questão 4 - Suficiência e Conformidade dos Controles Internos (tópico III.4) revelou, dentre outras ocorrências, que a falta de institucionalização e de divulgação de canais de denúncias por parte do MDA e das UTEs para que os beneficiários e outros cidadãos oficializem as suas queixas relacionadas a possíveis irregularidades ocorridas na gestão do PNCF causará prejuízo na execução do programa; a inércia na apuração das irregularidades e falhas apontadas nos processos administrativos possibilitará a ocorrência de novos fatos dessa natureza, incorrendo-se em possíveis novos prejuízos; e necessidade de conclusão dos processos administrativos que apuram possíveis irregularidades na condução do PNCF e que se encontrem pendentes de solução definitiva.

436. Os principais efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada obtidos no curso dos trabalhos da auditoria (Capítulo III - Apresentação dos Achados) estão detalhados na descrição dos achados.

437. Em relação aos achados da questão de auditoria 1 - Conformidade do Processo de Seleção dos Beneficiários (tópico III.1), relatou-se, em síntese, como efeitos e riscos: aceitação das informações de caráter apenas declaratório, sem a devida constatação de sua veracidade, expõe a vulnerabilidades o programa; a ausência de divulgação adequada e efetiva gera desconhecimento por parte do universo de potenciais beneficiários da existência do programa e de suas regras; a seleção de propriedades sem a participação dos beneficiários pode motivar compra de terras improdutivas, sem recursos hídricos e de difícil acesso, inviabilização de projetos financiados pelo PNCF e crescimento da inadimplência dos mutuários; e a demora no tempo de análise das propostas na UTE tem como consequência atendimento ineficiente dos beneficiários, acompanhamento insuficiente acerca da implantação dos projetos e da fiscalização quanto à permanência e à substituição de beneficiários nos assentamentos.

438. Como efeitos e riscos da questão de auditoria 3 - Adequação da Gestão Financeira (tópico III.2), registrou-se as seguintes informações: a falta de cobrança dos financiamentos vencidos

*incentiva a inadimplência e inviabiliza a retroalimentação do orçamento do programa; a permanência de valores vencidos há mais de 360 dias nas carteiras do bancos implica na remuneração a maior aos agentes financeiros, com prejuízo ao programa etc.*

439. Na descrição da questão de auditoria 2 - Conformidade da Implantação e Desenvolvimento dos Projetos (tópico III.3), foram relatados, em síntese, como efeitos e riscos: a utilização indevida dos recursos do financiamento provoca falta de entrega das residências aos mutuários, como também de construções incompletas, demora na entrega das obras, inviabilização das culturas e da pecuária nos assentamentos; a assistência técnica intempestiva resulta em falhas na elaboração e execução dos subprojetos de SIB e de SIC; falta de capacidade técnica dos assentados para o desenvolvimento das culturas e pecuária e impossibilidade de evolução dos projetos, ocasionando endividamento e inadimplência dos mutuários; a liberação intempestiva de recursos do Pronaf representa atraso e até mesmo a falta da implantação das culturas e da pecuária nos assentamentos, com prejuízos aos mutuários; e o acompanhamento insuficiente das UTEs sobre a substituição de mutuários nos assentamentos dá ensejo a abandonos de propriedades, com a assunção de pretendentes de forma irregular, sem o devido processo de substituição de mutuários; possibilidade de os substitutos não atenderem aos critérios de elegibilidade e aumento da inadimplência; e o descarte inadequado de resíduos e embalagens de produtos agrotóxicos pode resultar na contaminação dos produtores rurais e de suas famílias, de forma direta, em casos de guarda inadequada de embalagens de agrotóxicos ou a sua reutilização; em danos ambientais causados por meio da contaminação do solo e do lençol freático das propriedades rurais e prejuízos causados à fauna, à flora e aos próprios beneficiários do PNCF, em decorrência de contaminação.

440. Os principais efeitos e riscos relacionados com a questão de auditoria 4 - Suficiência e Conformidade dos Controles Internos (tópico III.4) são: a ausência de canais para o encaminhamento de denúncias pode resultar na falta de encaminhamento de denúncias de possíveis irregularidades cometidas pelos diversos atores do PNCF; a ausência de apuração de possíveis irregularidades e o desestímulo ao exercício do controle social; a falta de conclusão dos processos administrativos que cuidam de denúncias resulta na ausência de medidas necessárias à recuperação de possíveis desvios de recursos indevidamente aplicados na gestão do PNCF; e a deficiência na autuação dos processos na UTE possibilita a ocorrência de fraudes, como por exemplo, a substituição de documentos, e dificuldades no exercício do controle interno e externo.

441. Os possíveis benefícios esperados estão descritos nos achados da auditoria, em conformidade com o documento 'Registro dos Benefícios das Ações de Controle'. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2004a). Relacionados com a questão de auditoria 1 - Conformidade do Processo de Seleção dos Beneficiários (tópico III.1), apresentam-se como possíveis benefícios: maior segurança na seleção de beneficiários; melhoria nos controles internos; impactos sociais positivos; alcance de um maior contingente do público alvo do PNCF; aumenta na probabilidade de êxito dos projetos implantados; diminuição da inadimplência; melhoria dos resultados apresentados pelo PNCF; vedação da participação de proprietários de terras e de corretores de imóveis na formação de grupos de candidatos a beneficiários do PNCF e na condução do processo de escolha de propriedades para o PNCF; participação efetiva dos candidatos a beneficiários do PNCF na escolha da propriedade, proporcionando a escolha de terras adequadas ao desenvolvimento dos projetos; maior eficácia na fiscalização da execução dos subprojetos SIB e SIC, e de permanência e substituição de beneficiários; e incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e redução do sentimento de impunidade por parte dos beneficiários.

442. A implementação das propostas apresentadas para a questão de auditoria 3 - Adequação da Gestão Financeira (tópico III.2) pode ter como benefícios, dentre outros: maior efetividade nas cobranças das dívidas vencidas, com o aproveitamento dos recursos obtidos na retroalimentação do orçamento do programa; efetividade na baixa das dívidas vencidas há mais de 360 dias, bem como na antecipação das dívidas dos contratos nessa condição, com a possibilidade de execução judicial dessas dívidas, por meio da inscrição como Dívida Ativa da União, pela PGFN.

443. As sugestões formuladas para encaminhamento da questão de auditoria 2 - Conformidade da Implantação e Desenvolvimento dos Projetos (tópico III.3) podem ensejar benefícios como: otimização da utilização dos recursos destinados à execução dos subprojetos de investimentos básicos e de investimentos comunitários; recuperação de projetos em situação precária em razão de má aplicação dos recursos dos subprojetos SIB e SIC; estabelecimento de condições para a viabilização da agricultura e da pecuária nos projetos, visando a fixar melhores condições econômica e social dos assentados; implantação de um sistema de serviços de assistência técnica com a qualidade desejada; atuação efetiva das DFADAs, com implementação de ações de monitoramento, supervisão e de gerenciamento das atividades relacionadas ao PNCF, de sua competência; atuação efetiva das UTEs, com implantação de ações sistemáticas de fiscalização quanto à permanência e substituição de beneficiários, de sua competência; efetivo controle de permanência e de substituições de mutuários; a viabilização nos projetos de assentamento, da correta destinação do lixo doméstico, dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos utilizadas; diminuição do risco da ocorrência de danos ambientais ao solo e ao lençol freático; preservação do solo, dos mananciais d'água, da saúde dos produtores rurais e de suas famílias, bem como dos consumidores da produção gerada nos projetos de assentamento.

444. A questão de auditoria 4 - Suficiência e Conformidade dos Controles Internos (tópico III.4) pode gerar como benefícios da implementação das propostas formuladas: a viabilização do encaminhamento e recebimento das denúncias formalizadas; o tratamento adequado das denúncias recebidas, com a efetivação de respostas aos beneficiários e aos demais interessados; uma maior transparência e possibilidade de controle social das ações do programa; o conhecimento da real situação de cada processo administrativo, com relação à apuração de irregularidades; a real possibilidade de recuperação de valores aplicados indevidamente na condução do programa; a disponibilização de documentos e pareceres necessários em todos os processos administrativos do programa, com a numeração sequenciada, destinada a garantir a lisura da escolha dos beneficiários e das propriedades.

445. Como iniciativas positivas para superar dificuldades, constatou-se a existência de um procedimento denominado 'Vistoria Social', implementado pelo gestor do programa no estado do Rio Grande do Norte, que permite diagnosticar em fase anterior à contratação do financiamento a maneira como foi realizada a capacitação das famílias, viabilizando um melhor conhecimento das regras do programa por parte dos beneficiários (peça 646, p. 5).

446. As oportunidades de melhoria de desempenho do programa podem ser conseguidas, dentre outras iniciativas, com uma melhor articulação do gestor com governos estaduais e municipais que atuam no PNFC; com o acesso às demais ações e políticas públicas disponibilizadas no âmbito das diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), as quais confluem para incrementar as oportunidades para um bom desempenho das atividades do assentamento e a melhoria da qualidade de vida das famílias; e com a liberação do Pronaf em tempo hábil, conforme manifestação dos servidores da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Mato Grosso (DFDA/MT), beneficiários, associações e sindicatos de trabalhadores rurais de MT, RN e PI, visto que esta providência viabiliza a possibilidade de êxito dos projetos (peças 642-643).

447. As propostas de deliberação sugeridas pela equipe de auditoria são detalhadas no Capítulo VII seguinte, que cuida da proposta de encaminhamento. Cabe registrar-se ainda que, além das medidas saneadoras decorrentes dos achados de auditoria, formula-se também proposta de recomendação à SRA e ao MPOG para que elaborem, em conjunto, para avaliação do PNFC, outros indicadores, a exemplo dos relacionados na Tabela 4 - Lista de Indicadores sugeridos à SRA e ao MPOG (tópico II.7) e medida interna no sentido de que seja mantida a classificação das Peças 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF; 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 - Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF e 618 - Cruzamento de Dados entre o Sisobi e o SIG-CF como documentos sigilosos (Capítulo IV - Informações Sensíveis).

448. Como justificativas para as propostas de determinação, em atendimento ao disposto no documento 'Proposição de Determinações pelas Unidades Técnicas Integrantes da Segecex', articula-se o argumento de que a matéria está inserida nas competências deste Tribunal e dos órgãos jurisdicionados e que os órgãos indicados para disponibilizarem informações ao gestor do programa não terão nenhum incremento de custos no atendimento da medida proposta. As eventuais dificuldades de natureza orçamentária, financeira e quanto a recursos humanos no âmbito do MDA podem ser sopesadas no plano de ação a ser encaminhado, e quanto aos agentes financeiros não se vislumbra dificuldades desta natureza, dado o porte destas instituições (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2011).

449. É oportuno ressaltar-se ainda que os achados de auditoria, assim como as medidas de encaminhamento deles decorrentes, não terão impactos nas contas do PNCF, visto que a ocorrência passível de gerar imputação de débito e cominação de multas a gestores será tratada em processo específico (TC 035.919/2011-6) de representação, já autuado pela equipe de auditoria (tópico III.2).

450. Por fim, cabe o registro de que o projeto de lei complementar que altera substancialmente a Lei Complementar nº 93/1998 (Fundo de Terras) encontra-se aguardando parecer na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (tópico II.5) (BRASIL. Congresso. Câmara. Projeto de Lei Complementar 1/2011).

#### VII. Proposta de encaminhamento.

451. Ante o exposto nos capítulos anteriores, e com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário/Fundo de Terras e da Reforma Agrária, submete-se o presente relatório à superior apreciação, com as seguintes propostas:

I. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

a) proceda, com fundamento nos arts. 1º e 8º da Lei Complementar 93/1998; 5º ao 9º do Decreto 4.892/2003; 4º, inciso II, da Lei 4.504/1964; e 27 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 3.1 do Manual de Operações do CAF e 5.1 do Manual de Operações do CPR, à análise dos casos detectados na auditoria relativos a mutuários que não se enquadram nos critérios de seleção de beneficiários, identificados por meio do cruzamento de dados com os sistemas Sipra, TSE, Siape, Sisob, Rais e CNPJ com os do SIG-CF e, caso os indícios apontados sejam confirmados como irregularidades, promover a devida regularização, por meio da substituição dos beneficiários e antecipação das dívidas, ou outras medidas que se revelarem adequadas; (parágrafos 109-110)

b) assegure, com respaldo nos arts. 1º e 8º da Lei Complementar 93/1998; 5º ao 9º do Decreto 4.892/2003; 4º, inciso II, da Lei 4.504/1964; e 27 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 3.1 do Manual de Operações do CAF e 5.1 do Manual de Operações do CPR, que, até o deferimento dos financiamentos, seja efetuada consulta com os nomes e CPFs dos candidatos a beneficiário do PNCF e cônjuge, se houver, junto a bancos de dados como Sipra, TSE, Siape, Rais e CNPJ, com o propósito de detectar irregularidades na seleção de beneficiários, com o consequente indeferimento de financiamento aos legalmente impedidos; (parágrafo 109)

c) insira, em consonância com o disposto no § 3º do art. 51 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 6.1 e 7.2.1-10 do Manual de Operações do CPR; 2.3.1-c-6 e 4.1 do Manual de Operações do CAF, nos acordos de cooperação firmados com os estados participantes do programa, cláusulas que reproduzam o que determinam os manuais de operação do PNCF, no que se refere à difusão e à mobilização das linhas CAF e CPR; (parágrafo 129)

d) promova, com suporte no § 3º do art. 51 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 6.1 e 7.2.1-10 do Manual de Operações do CPR; 2.3.1-c-6 e 4.1 do Manual de Operações do CAF, a devida fiscalização para o cumprimento pelos estados das ações de difusão e mobilização do PNCF; e providenciar uma divulgação mais efetiva nos estados participantes do programa, com cronograma de visitas e meta de municípios a serem visitados por unidade da federação; (parágrafo 129)

e) condicione, ante o disposto no § 2º do art. 11 do Decreto 4.892; arts. 10 e 12, incisos II e III, do art. 34 e art. 38 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 5.2.1 do Manual de Operações do CPR e 3.2, 4.14 e 4.2.1.1 do Manual de Operações do CAF, a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF à capacitação prévia dos candidatos, com a respectiva comprovação por meio de documento a constar do processo administrativo das propostas de financiamento; (parágrafo 154)

f) exija, com fulcro no § 2º do art. 11 do Decreto 4.892; arts. 10 e 12, incisos II e III, do art. 34 e art. 38 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 5.2.1 do Manual de Operações do CPR e 3.2, 4.14 e 4.2.1.1 do Manual de Operações do CAF, prévia análise de viabilidade da terra (qualidade do solo, acessibilidade e recursos hídricos) para a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF, bem como a comprovação de escolha das terras pelos beneficiários ou pelas suas entidades representativas, com a respectiva comprovação por meio de documentos a constar do processo administrativo das propostas de financiamento; (parágrafo 154)

g) disponibilize, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 11 do Decreto 4.892; arts. 10 e 12, incisos II e III, do art. 34 e art. 38 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 5.2.1 do Manual de Operações do CPR e 3.2, 4.14 e 4.2.1.1 do Manual de Operações do CAF, no portal do MDA, documento que comprove a viabilidade técnica do projeto, especificando a qualidade do solo, suficiência de recursos hídricos, condições de acesso e preço do imóvel objeto da contratação; (parágrafo 154)

h) realize, em consonância com os arts. 21, § 1º, 23, parágrafo único, 30, 34, 35, 41 e 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.13 do Manual de Operações do CAF; 7.1 e 7.8.2 do Manual de Operações do CPR, levantamento das condições de funcionamento das UTEs quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, e, nos casos de condições insatisfatórias de funcionamento, pactuar com os governos estaduais a fixação de prazos para a efetiva estruturação daquelas unidades, sob pena de suspender a realização de novos contratos de financiamento até que sejam cumpridas as obrigações contidas no termo de cooperação firmado com os estados; (par. 170)

i) exija dos agentes financeiros do Programa Nacional de Crédito Fundiário: (parágrafos 189-190);

i.1) na forma estabelecida no item 52 da NEF/PNCF nº 1/2005, até a data de sua revogação, e nos termos do inciso XII do art. 7º da Norma de Execução Financeira, sem número, aprovada pela Portaria nº 14/MDA, de 31/5/2011, normativos emitidos pelo secretário de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a comprovação da efetiva cobrança extrajudicial das dívidas vencidas;

i.2) na forma estipulada no item 55 da NEF/PNCF 1/2005, do secretário de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, até a data de sua revogação, e nos incisos XIX (BB) e XX (BNB), respectivamente, do § 2º da cláusula quinta dos contratos celebrados pela União com os bancos, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a efetiva baixa de suas carteiras de cobrança, com as providências para a inscrição na Dívida Ativa da União dos débitos vencidas há mais de 360 dias, bem como a antecipação das dívidas dos contratos que se encontrem nessa condição;

j) encaminhe, consoante disposto nos itens 1.2, 1.5, 4.4, 8.1.4 e 8.2.1 do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (Portaria STN 564, de 27/10/2004); item 55 da NEF/PNCF 1/2005, do secretário de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário; § 3º do art. 131 da Constituição Federal, os processos administrativos de inscrição na Dívida Ativa da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); (parágrafo 190)

k) promova, ante o disposto no art. 5º da Lei Complementar 93/1998; arts. 16 e 19 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 3.3, 4.3.2 e 4.3.3 do Manual de Operações do CAF; 4.2 e 5.3 do Manual de Operações do CPR, o levantamento dos problemas de aplicação dos recursos do SIB e do SIC nos projetos implantados; (parágrafo 232)

l) implemente, com base no art. 5º da Lei Complementar 93/1998; arts. 16 e 19 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 3.3, 4.3.2 e 4.3.3 do Manual de Operações do CAF; 4.2 e 5.3

*do Manual de Operações do CPR, as ações necessárias ao saneamento das falhas identificadas no levantamento nas aplicações dos recursos dos subprojetos SIB e SIC, com a consequente viabilização das obras necessárias; (parágrafo 232)*

*m) inicie, com fulcro no art. 5º da Lei Complementar 93/1998; arts. 16 e 19 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 3.3, 4.3.2 e 4.3.3 do Manual de Operações do CAF; 4.2 e 5.3 do Manual de Operações do CPR, o processo de recuperação dos projetos que se encontrem inviabilizados, a exemplo dos projetos TO-P4261 - Brejo Verde no Estado do Tocantins e o Projeto – MT-C5448 no Estado do Mato Grosso; (parágrafo 232)*

*n) disponibilize, em observância ao estipulado nos arts. 3º, inciso III, 21 e 22 da Lei 12.188/2010; 16, incisos X, alínea 'c', e XIII, do Decreto 4.892/2003; e 52 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 6.1.3, 6.2 e 6.3 do Manual de Operações do CPR; 2.1.1, 2.3.1, 4.11, 4.12, 4.13, 4.16, 4.3.3, 4.4.1 e 4.4.2 do Manual de Operações do CAF, no sítio de internet da SRA, durante toda a vigência dos contratos de Aters, informações sobre a estrutura, capacidade técnica, número de entidades e técnicos destinados ao atendimento dos projetos do PNFC, por estado e município, e quantidade de famílias atendidas; (parágrafo 253)*

*o) exija, com fundamento nos arts. 14 e 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, das UTEs o acompanhamento e supervisão da elaboração dos projetos de Pronaf, implementados no âmbito do PNFC, bem como o acompanhamento das liberações dos recursos junto às instituições financeiras e avaliações da assistência técnica efetivamente prestada pelas entidades de Aters; (parágrafo 281)*

*p) promova, com fundamento nos arts. 14, 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, a efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas, em particular, o Pronaf A, de modo que seu acesso por parte dos beneficiários aconteça logo após a instalação das famílias na propriedade, a fim de aumentar a qualidade do processo e chance de sucesso do projeto, implementando ainda mecanismo de liberação tempestiva dos créditos; (parágrafo 281)*

*q) realize, em cumprimento ao disposto nos arts. 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 1º, inciso VIII, 34 e 35 do Anexo I do Decreto 6.081/2007, revigorado pelo Decreto 6.222/2007; 52 e 53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 do Manual Operacional do CAF; 7.1 do Manual Operacional do CPR, plano de reestruturação, em articulação com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), com cronograma definido, para prover as DFDAs de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho de suas atribuições; (parágrafo 299)*

*r) institua, em observância ao disposto nos arts. 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 do Manual Operacional do CAF; 7.1 do Manual Operacional do CPR, programa de capacitação para os servidores das DFDAs acerca dos normativos e operacionalização do PNCF, visando a provê-los dos conhecimentos necessários à atuação efetiva no programa; (parágrafo 299)*

*s) realize, com respaldo nos arts. 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 17-24, 34-35 e 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.13 do Manual Operacional do CAF; 7.1-7.2 do Manual Operacional do CPR, levantamento das condições de funcionamento das UTEs quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, e, nos casos de condições insatisfatórias de funcionamento, pactuar com os governos estaduais a fixação de prazos para a efetiva estruturação daquelas unidades, sob pena de suspender a realização de novos contratos de financiamento até que sejam cumpridas as obrigações contidas no termo de cooperação firmado com os estados; (par.299)*

*t) insira, em conformidade com os arts. 1º, 6º, §§ 2º-6º, 12-12A e 19, parágrafo único, da Lei 7.802/1989, alterada pela Lei 9.974/2000; 52-60 do Decreto 4.074/2002; 2º, 7º-8º, 10 e 13 do Decreto 7.215/2010; 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 do Manual Operacional do CAF; e 7.1 do Manual Operacional do CPR, doravante,*

*nos contratos de Ater, caso ainda não exista, cláusula que contenha a obrigatoriedade de orientar os beneficiários do PNCF quanto à correta destinação do lixo doméstico, dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos utilizadas; (parágrafo 309)*

*u) promova, com fulcro nos arts. 1º, 6º, §§ 2º-6º, 12-12A e 19, parágrafo único, da Lei 7.802/1989, alterada pela Lei 9.974/2000; 52-60 do Decreto 4.074/2002; 2º, 7º-8º, 10 e 13 do Decreto 7.215/2010; 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 do Manual Operacional do CAF; e 7.1 do Manual Operacional do CPR; por meio da Assistência Técnica, treinamentos aos beneficiários acerca da correta destinação do lixo doméstico, de resíduos e embalagens de agrotóxicos, estimulando, ainda, a devolução das embalagens de agrotóxicos aplicados por parte dos usuários; (parágrafo 309)*

*v) informe, ante o disposto nos arts. 5º, incisos IV e VII, da Lei Complementar 93/1998; 1º, 3º-4º e 48-49, da Lei 9.784/1999; 16 do Decreto 4.892/2003; 5º do Decreto 6.672/2008; 10 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 do Manual Operacional do CAF; 7.1.24 do Manual Operacional do CPR, as conclusões a que se chegou em cada processo administrativo relacionado no demonstrativo Análise da Situação dos Processos Administrativos, anexado ao Ofício nº 130/2011/SRA-MDA, de 17/5/2011, assim como de outros processos da mesma natureza, autuados após a emissão deste documento, indicando as ações de controle adotadas em cada caso; (parágrafo 336)*

*w) inspecione, com fundamento nos arts. 22, §§ 1º e 4º, e 29, § 1º, da Lei nº 9.784/1999; 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 34-35 e 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.13 do Manual Operacional do CAF; 7.1 e 7.2 do Manual Operacional do CPR, os processos do PNCF na UTE do Estado do Mato Grosso; (parágrafo 349)*

*x) estabeleça, em conformidade com os arts. 22, §§ 1º e 4º, e 29, § 1º, da Lei nº 9.784/1999; 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 34-35 e 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.13.1.35 do Manual Operacional do CAF; 7.1.1.15.d do Manual Operacional do CPR, e letra 'd' dos Capítulos III, das Cláusulas Sextas dos Acordos de Cooperação Técnica firmados com os Estados Executores do PNCF, prazo para a UTE/MT verificar irregularidades, no sentido de instruir e autuar todos os processos administrativos com a documentação e pareceres necessários à aprovação das propostas; (parágrafo 349)*

*II. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do RITCU, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:*

*a) elabore, em consonância com os arts. 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 1º, incisos II-III, 10, inciso III, e 11, incisos III-IV, do Anexo I do Decreto 6.081/2007, revigorado pelo Decreto 6.222/2007, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para avaliação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, outros indicadores de desempenho, podendo utilizar as sugestões relacionadas na tabela seguinte: (parágrafo 60)*

*Tabela 8 - Lista de Indicadores sugeridos à SRA/MDA e ao MPOG*

Indicador (unidade de medida)	Descrição	Fórmula de Cálculo	Fonte
<i>Percentagem de projetos inadimplentes na linha CAF (%)</i>	<i>O objetivo deste indicador é demonstrar a percentagem de projetos que se encontram em situação de inadimplência na linha CAF.</i>	<i>(nº de Projetos da linha CAF com pagamento de prestações em atraso /nº total de contratos da linha CAF)*100</i>	<i>MDA e Agentes Financeiros</i>
<i>Percentagem de projetos inadimplentes na linha CPR (%)</i>	<i>O objetivo deste indicador é demonstrar a porcentagem de projetos que se encontram em situação</i>	<i>(nº de Projetos da linha CPR com pagamento de prestações em atraso/ nº total de contratos da linha CPR)*100</i>	<i>MDA e Agentes Financeiros</i>

	<i>de inadimplência na linha CPR</i>		
<i>Taxa de projetos cancelados (%)</i>	<i>O acompanhamento deste indicador tem por objetivo verificar a percentagem de projetos cancelados</i>	<i>(nº de propostas rejeitadas/número de propostas efetivadas)* 100</i>	<i>MDA</i>
<i>Prazo de conclusão das Propostas (dias)</i>	<i>Visa a demonstrar se o tempo de entrada da proposta até a efetiva contratação é razoável</i>	<i>Tempo médio para concessão de benefícios, contado a partir da entrada do requerimento da proposta</i>	<i>MDA</i>
<i>Taxa de atendimento aos beneficiários do Pronaf A (%)</i>	<i>Visa a identificar o nº de beneficiários do PNCF atendidos pelo Pronaf A</i>	<i>(nº de beneficiários atendidos pelo Pronaf/nº de beneficiários do PNFC)</i>	<i>MDA</i>

b) execute, com fundamento nos arts. 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; itens 4.8 e 4.11 do Manual Operacional do CAF; 7.1 do Manual Operacional do CPR, manutenção evolutiva no sistema SIG-CF para que este passe a permitir a substituição de mutuários em seu banco de dados, bem como a manutenção do histórico de beneficiários e das substituições (parágrafo 300)

c) institua, ante o disposto nos arts. 1º, inciso II, da Constituição Federal; 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.11 do Manual Operacional do CAF; e 7.1 do Manual Operacional do CPR, canais oficiais para o recebimento de denúncias encaminhadas por beneficiários do PNCF, órgãos públicos e demais cidadãos, sobre os financiamentos concedidos ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e da execução dos projetos do crédito fundiário pelos agentes envolvidos; (parágrafo 327)

d) divulgue, com base nos arts. 1º inciso II, da Constituição Federal; 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 52-53 do Regulamento Operativo do PNCF; itens 4.8 e 4.11 do Manual Operacional do CAF; e 7.1 do Manual Operacional do CPR, os canais de denúncias instituídos; (parágrafo 327)

III. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

a) encaminhe, na conformidade do art. 243 do RITCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, ao Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações constantes das alíneas 'a' a 'm' e 'p' a 'w' do item I, retro; e das recomendações relacionadas nas alíneas 'a' a 'd' do item II, retro; com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;

b) encaminhe, conforme teor do art. 243 do RITCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, ao Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência, plano de ação, a ser elaborado em conjunto com o Banco do Brasil S.A. e com o Banco do Nordeste do Brasil S.A., contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações

*constantes das alíneas 'n' e 'o' do item I, retro; com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;*

*IV. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, ao Banco do Brasil S/A que:*

*a) efetive, consoante disposto no item 52 da NEF/PNCF nº 1/2005, até a data de sua revogação, e nos termos do inciso XII do art. 7º da Norma de Execução Financeira, aprovada pela Portaria nº 14/MDA, de 31/5/2011, doravante, a cobrança extrajudicial dos débitos vencidos e não pagos, referentes aos financiamentos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e providencie a comprovação dessa cobrança ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; (parágrafo 215)*

*b) promova, consoante disposto no item 55 da NEF/PNCF 1/2005, até a data de sua revogação, e no inciso IX do § 2º da Cláusula Quinta do Contrato nº 72/2008, de 31/12/2008, celebrado com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em até 120 dias da ciência, a regularização das operações do Fundo de Terras e da Reforma Agrária que estejam em situação de inadimplência, implementando a antecipação das dívidas, a baixa na carteira de cobrança e o encaminhamento das informações necessárias à inscrição na dívida ativa da União; (par. 215)*

*c) encaminhe, na conformidade do art. 243 do RITCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, ao Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência, plano de ação, a ser elaborado em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco do Nordeste do Brasil S/A, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das seguintes determinações, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas:*

*c.1) exija, com fundamento nos arts. 14, 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, das UTEs o acompanhamento e supervisão da elaboração dos projetos de Pronaf, implementados no âmbito do PNFC, bem como o acompanhamento das liberações dos recursos junto às instituições financeiras e avaliações da assistência técnica efetivamente prestada pelas entidades de Aters; (parágrafo 281)*

*c.2) promova, com fundamento nos arts. 14, 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, a efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas, em particular o Pronaf A, de modo que seu acesso por parte dos beneficiários aconteça logo após a instalação das famílias na propriedade, a fim de aumentar a qualidade do processo e a chance de sucesso do projeto, implementando ainda mecanismo de liberação tempestiva dos créditos; (parágrafo 281)*

*V. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que:*

*a) efetive, consoante disposto no item 52 da NEF/PNCF nº 1/2005, até a data de sua revogação, e nos termos do inciso XII do art. 7º da Norma de Execução Financeira, aprovada pela Portaria nº 14/MDA, de 31/5/2011, doravante, a cobrança extrajudicial dos débitos vencidos e não pagos, referentes aos financiamentos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e providencie a comprovação dessa cobrança ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; (parágrafo 215)*

*b) promova, de acordo com o disposto no item 55 da NEF/PNCF 1/2005, até a data de sua revogação, e no inciso XX do § 2º da Cláusula Quinta do Contrato nº 66/2008, de 31/12/2008, celebrado com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, até 120 dias da ciência, a regularização das operações do Fundo de Terras e da Reforma Agrária que estejam em situação de inadimplência, implementando a antecipação das dívidas de contratos com parcelas vencidas há mais de 360 dias, a baixa na carteira de cobrança e o encaminhamento das informações necessárias à inscrição na Dívida Ativa da União; (parágrafo 215)*

c) encaminhe, na conformidade do art. 243 do RITCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, ao Tribunal, ao Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência, plano de ação, a ser elaborado em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco do Brasil S/A, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das seguintes determinações, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas:

c.1) exija, com fundamento nos arts. 14, 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, das UTEs o acompanhamento e supervisão da elaboração dos projetos de Pronaf, implementados no âmbito do PNFC, bem como o acompanhamento das liberações dos recursos junto às instituições financeiras e avaliações da assistência técnica efetivamente prestada pelas entidades de Aters; (parágrafo 281)

c.2) promova, com fundamento nos arts. 14, 20, inciso V, do Decreto 4.892/2003; Resolução CNM nº 3.559; art. 6º do Regulamento Operativo do PNCF; itens 7 do Manual Operacional do CPR; 2.3.1, 4.2.1, 4.4, 4.5, 4.8 e 4.13.1 do Manual Operacional do CAF, a efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas, em particular o Pronaf – A, de modo que seu acesso por parte dos beneficiários aconteça logo após a instalação das famílias na propriedade, a fim de aumentar a qualidade do processo e chance de sucesso do projeto, implementando ainda mecanismo de liberação tempestiva dos créditos; (parágrafo 281)

VI. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, à Receita Federal do Brasil que disponibilize, com fundamento nos arts. 1º e 8º da Lei Complementar 93/1998; 5º ao 9º do Decreto 4.892/2003; 4º, inciso II, da Lei 4.504/1964; 10 e 11 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; e 27 do Regulamento Operativo do PNCF; Lei 5.614/1970; itens 3.1 do Manual de Operações do CAF e 5.1 do Manual de Operações do CPR; Portarias SRF 580/2001 e RFB 2.344/2011; Instrução Normativa RFB 1.183/2011, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, mediante a celebração de convênio ou outra medida adequada, o banco de dados do sistema CNPJ, com a finalidade de se proceder ao cruzamento de dados do sistema CNPJ com os dados dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF, antes do deferimento dos financiamentos; (parágrafo 112)

VII. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do RITCU, ao Ministério do Trabalho e Emprego que disponibilize, com fundamento nos arts. 1º e 8º da Lei Complementar 93/1998; 5º ao 9º do Decreto 4.892/2003; 4º, inciso II, da Lei 4.504/1964; 10 e 11 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 11, inciso VI, do Anexo I do Decreto 5.063/2004; e 27 do Regulamento Operativo do PNCF; Decreto 76.900/1975; itens 3.1 do Manual de Operações do CAF e 5.1 do Manual de Operações do CPR; ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, mediante a celebração de convênio ou outra medida adequada, o banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), com a finalidade de se proceder ao cruzamento de dados da Rais com os dados dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF, antes do deferimento dos financiamentos (parágrafo 112)

VIII. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do RITCU, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que elabore, em consonância com os arts. 10, 11 e 20 do Anexo I do Decreto 7.255/2010; 1º, incisos II-III, 10, inciso III, e 11, incisos III-IV, do Anexo I do Decreto 6.081/2007, revigorado pelo Decreto 6.222/2007, em conjunto com o MDA, para avaliação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, outros indicadores de desempenho, podendo utilizar as sugestões relacionadas na tabela seguinte: (parágrafo 60)(...);

IX. manter, com fulcro nos arts. 198 da Lei 5.172/1966; 5º da Lei 11.111/2005; 55, § 1º, 86, inciso IV, e 104, § 3º, da Lei 8.443/1992; 2º do Decreto 4.553/2002; 182, § 2º, e 236, § 1º, da Resolução TCU 155/2002; 3º, incisos VII-VIII, 5º, inciso XV, e 8º, inciso IV, da Resolução TCU

226/2009; 5º, inciso III, e 6º, *caput* e incisos, da Resolução TCU 229/2009; 2º, §§ 2º e 3º, 3º, inciso VIII, e 4º, *caput*, e Anexo I, da Portaria-TCU 124/2010; e número 3, alíneas 'f' e 'g', do Memorando-Circular 422/2011- Segecex, a classificação das Peças 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF; 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 - Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF e 618 - Cruzamento de Dados entre o Sisobi e o SIG-CF como Documentos Sigilosos; (parágrafo 360)

X. encaminhar, em consonância com os arts. 198 da Lei 5.172/1966; 5º da Lei 11.111/2005; 55, § 1º, 86, inciso IV, e 104, § 3º, da Lei 8.443/1992; 2º do Decreto 4.553/2002; 182, § 2º, e 236, § 1º, da Resolução TCU 155/2002; 3º, incisos VII-VIII, 5º, inciso XV, e 8º, inciso IV, da Resolução TCU 226/2009; 5º, inciso III, e 6º, *caput* e incisos, da Resolução TCU 229/2009; 2º, §§ 2º e 3º, 3º, inciso VIII, e 4º, *caput*, e Anexo I, da Portaria 124/2010; e número 3, alíneas 'f' e 'g', do Memorando-Circular 422/2011-Segecex, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, como documentos de natureza sigilosa, uma via das peças 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF; 613 - Cruzamento de Dados entre o Sipra e o SIG-CF; 614 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2004; 615 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2008; 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF; e 618 Cruzamento de Dados entre o SISOB e o SIG-CF, para efeitos de cumprimento da medida proposta (determinação) na alínea 'a' do item I, retro; (parágrafo 110)

XI. autorizar, na conformidade dos arts. 243 e 250, incisos II e III, do RITCU; parágrafos 196-207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010, e 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010; e Portaria Segecex 27/2009, o monitoramento da implementação do que vier a ser deliberado sobre as determinações e recomendações sugeridas nesta proposta de encaminhamento;

XII. encaminhar, em consonância com o art. 248 do RITU e parágrafos 170-172 do Anexo da Portaria TCU 280/2010, uma via:

a) do inteiro teor do presente relatório e da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, para Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário; Banco do Brasil S/A; Banco do Nordeste do Brasil S/A; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social;

b) da deliberação que vier a ser adotada para Unidades Técnicas Estaduais; Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável; Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, em cumprimento ao Acórdão 145/2005-TCU-Plenário; e

XIII. arquivar, com fulcro no art. 250, inciso I, do RITCU, o presente processo."

3. Os dirigentes da 8ª Secex manifestaram-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria, conforme pronunciamentos às Peças nºs 702/703.

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada pela 8ª Secex, por força do Acórdão 942/2007-TCU-Plenário, com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, antigo Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

2. Por intermédio desta fiscalização, buscou-se analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do PNCF, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.

3. Conforme consignado no relatório de auditoria, inicialmente, na fase de planejamento, foram realizadas entrevistas com os gestores da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SRA/MDA, do Banco do Brasil S/A e do Banco do Nordeste do Brasil S/A, além de consulta à legislação, aos normativos e aos trabalhos acadêmicos relativos ao PNCF.

4. Já na fase de execução, a auditoria contou com a participação de nove Secex, nos Estados da Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, sendo visitados pela 8ª Secex os Estados de Mato Grosso, Santa Catarina e Tocantins.

5. Importante destacar o trabalho de investigação realizado pela equipe de auditoria, o que permitiu o cotejamento de mais de 200 mil CPF de beneficiários do programa e de seus cônjuges com os sistemas Siage, Rais, TSE, Sisobi, CNPJ, Renavam e Sipra, objetivando verificar o cumprimento das condicionantes de elegibilidade dos favorecidos pelo PNCF.

6. Com base nas informações coletadas, foi possível obter uma visão geral do PNCF, permitindo a identificação das principais fragilidades e riscos, suas causas e efeitos, bem como as possibilidades de melhorias no funcionamento do programa.

7. Destaco, ainda, que o presente trabalho originou-se de solicitação encaminhada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, no âmbito do TC 019.682/2004-6, que versou sobre possíveis irregularidades praticadas pelo então Conselho Curador do Programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), no período de 2000 a 2002.

8. Naquele processo não restaram caracterizadas evidências de irregularidades nos atos do Conselho, tendo em vista que a aplicação dos recursos do Fundo era efetuada diretamente pelos agentes financeiros, com autorização das agências do Banco da Terra.

9. Assim, mediante o Acórdão 145/2005-Plenário, o TCU conheceu da solicitação e determinou que fosse informado ao presidente da mencionada Comissão sobre a fiscalização que seria realizada no programa.

10. Desse modo, em cumprimento a essa decisão, realizou-se levantamento de auditoria no Fundo de Terras e da Reforma Agrária (TC 008.416/2006-8), que resultou na inclusão da sugerida auditoria operacional no PNCF, no âmbito do Plano de Fiscalização do Tribunal, nos termos do Acórdão 942/2007-TCU-Plenário.

11. Quanto à denúncia de irregularidades nos atos do Conselho Curador do PNCF, destaco que, recentemente, conforme informação veiculada no Jornal da Câmara, edição de 27/9/2012, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados aprovou o arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 1/2003, que, com o auxílio do TCU, analisou os atos do Conselho Curador do Banco da Terra, uma vez que, considerando-se o entendimento do Tribunal, não havia evidências de irregularidade no período de 2000 a 2002, sendo que tampouco fora encontrada conexão entre a alocação de recursos do Banco da Terra e as irregularidades citadas na PFC nº 1/2003.

12. Já quanto à legislação que rege o objeto desta auditoria, cabe informar que a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), com o objetivo de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, para servir como instrumento complementar ao Programa de Reforma Agrária, bem assim que essa lei complementar foi regulamentada pelo Decreto nº 3.475, de 19 de maio de 2000, que criou o Conselho Curador do Banco da Terra, como órgão gestor do programa.

13. Todavia o Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, revogou o Decreto nº 3.475, de 2000, com a extinção do Conselho Curador do Banco da Terra, de modo que a gestão do programa passou, desde então, para a Secretaria de Reforma Agrária, atual Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

14. Ademais, por meio do Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf, que assumiu parte das atividades de responsabilidade do Conselho Curador do Banco da Terra, a exemplo das atribuições da reformulação das políticas de reordenamento do desenvolvimento rural.

15. Frise-se ainda que, com as modificações introduzidas pelo Decreto nº 4.892, de 2003, o denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário, que faz parte do Programa Nacional de Reforma Agrária, tornou as condições de financiamento mais favoráveis aos beneficiários, instituindo o bônus adicional de incentivo a uma boa negociação do preço da terra, além de descontos especiais para pagamentos em dia e para antecipação do pagamento da dívida a partir do oitavo ano.

16. Em síntese, cabe evidenciar que o PNFC constitui-se em um conjunto de políticas públicas visando facilitar o acesso a terra para as famílias rurais do País, por meio de crédito para a obtenção de imóveis rurais, além da concessão de financiamento para a estruturação da unidade produtiva e para a infraestrutura básica, o que propicia a geração de emprego e renda.

17. Verifica-se, também, que o programa tem uma interessante particularidade, pois os financiamentos destinados à aquisição das terras rurais, bem como a liberação dos recursos para a execução da infraestrutura básica e produtiva, são recebidos e utilizados diretamente pelos trabalhadores e pelos pequenos proprietários rurais.

18. Nesse contexto, o PNFC representa uma inovação à tradicional forma de conduzir a reforma agrária, haja vista que, em tese, é um programa descentralizado, no qual há o incentivo à participação direta dos beneficiários, das associações rurais, dos sindicatos, dos movimentos sociais e dos agentes financeiros, envolvendo, ainda, os governos estaduais e municipais.

19. No que concerne, por sua vez, aos achados de auditoria, foram identificadas algumas fragilidades no funcionamento do programa, o que pode colocar em risco os seus resultados, notadamente com relação ao atendimento às famílias carentes de auxílio para a aquisição e manutenção da propriedade rural.

20. De acordo com o relatório de auditoria, os pontos que apresentaram falhas foram os relacionados às seguintes questões de auditoria:

- 20.1 conformidade no processo de seleção dos beneficiários e das propriedades rurais;
- 20.2 conformidade na implantação e no desenvolvimento dos projetos;
- 20.3 adequação da gestão financeira; e
- 20.4 existência dos controles internos.

21. Quanto à primeira questão (item 20.1), a equipe de auditoria relatou: a aceitação das informações de caráter apenas declaratório, sem a devida constatação de veracidade; a ausência de divulgação adequada e efetiva do programa; a seleção de propriedades sem a participação efetiva dos beneficiários; e a demora na análise das propostas nas Unidades Técnicas Estaduais – UTE.

22. Restou, ainda, evidenciada deficiência na comprovação das informações prestadas pelos elegíveis às linhas de financiamento do programa, sendo que tais dados devem ser avaliados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

23. Ocorre que, na maioria das visitas realizadas pela equipe de auditoria, observou-se a inexistência de CMDRS, sendo os dados enviados pelo sindicato às UTE, o que compromete a veracidade das informações necessárias para a seleção dos beneficiários do programa e possibilita a existência de contemplados que não se enquadram nos critérios estabelecidos pelo PNCF.

24. E isso foi observado pela equipe de auditoria quando do cruzamento dos dados dos beneficiários com outros sistemas, conforme se constata no seguinte trecho do relatório de auditoria:

*"100. No cruzamento dos dados dos beneficiários constantes do SIG-CF com os dos outros sistemas gerenciais governamentais obteve-se o seguinte resultado: com o sistema Sipra, 1.194*

*beneficiários do PNCF, na época de assinatura do contrato, figuravam como contemplados pelo PNRA gerido pelo Incra; com o sistema do TSE verificou-se que 151 já haviam sido eleitos vereadores; com o Siape, que 132 eram servidores públicos; com a Rais, que 193 tinham renda superior à fixada pelos normativos; com o sistema Sisobi, 22 tinham o registro de óbito com a data anterior à data de assinatura do contrato; e com o CNPJ, que 137 participavam de capital social de empresas, com valor superior ao limite de patrimônio fixado pelos normativos (peças 612-618).”*

25. Já no que tange à divulgação do programa (item 20.1), a auditoria revelou que as medidas para atingir o público alvo do PNCF mostram-se insuficientes, já que a execução das ações de disseminação não foi devidamente empreendida pelos estados da federação.

26. E essa falha impossibilita um incremento na eficiência dos projetos implantados, uma vez que dificulta o conhecimento prévio de todas as condições, vantagens e desvantagens do programa por parte dos potenciais beneficiários, o que leva, em alguns casos, ao aparecimento de terceiros com interesses escusos, além do que o desconhecimento das condições básicas do programa pode resultar na inadimplência dos mutuários.

27. Quanto à questão da escolha do imóvel rural (item 20.1), revelou-se que esse processo não ocorre exatamente conforme os normativos do programa, tendo em vista que, embora a iniciativa na seleção da propriedade a ser financiada seja do futuro mutuário, o desconhecimento das regras do programa permite que corretores de imóveis e proprietários rurais interfiram na aquisição das terras pelos beneficiários.

28. Tal situação reflete-se na falta de negociação de preços e na aquisição de propriedades com baixa fertilidade do solo, sem recursos hídricos e com dificuldades de acesso, inviáveis, portanto, para o sucesso na execução das ações de assentamento.

29. Importa também destacar que se constatou que parcela significativa dos mutuários não está satisfeita com o atendimento das UTE, no que diz respeito ao tempo de análise das propostas e da atuação nos projetos, em função da insuficiente estrutura fornecida pelos estados da federação para a implementação do programa, não obstante o auxílio da União ao aparelhamento das unidades técnicas, o que representa mais um empecilho para o pleno cumprimento dos objetivos do programa.

30. Com relação à segunda questão de auditoria (item 20.2), no tocante à conformidade da implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, foram verificadas inadequações nas propostas de financiamento e falhas na elaboração dos projetos, ocasionando atrasos e problemas técnicos na construção das casas, na execução dos projetos, na implantação dos sistemas de irrigação e de abastecimento de água, bem como na implantação das culturas e da pecuária nos assentamentos.

31. Ainda quanto a essa questão, a equipe de auditoria identificou que os serviços de assistência técnica e extensão rural mostram-se intempestivos e insuficientes para as necessidades dos beneficiários do programa, comprometendo-se, dessa forma, a possibilidade de êxito na implantação das ações financiadas pelo PNCF, haja vista a importância do apoio técnico para o desenvolvimento das atividades dos produtores rurais.

32. Segundo consta dos autos, as principais críticas dos beneficiários do programa referem-se à baixa qualificação dos técnicos agrícolas e ao acompanhamento técnico inconstante, bem como à inadequada definição da atividade a ser desenvolvida pelos produtores rurais, com a implantação de cultura desassociada da experiência dos envolvidos e dos fatores físicos e ambientais da região.

33. Outro aspecto criticado pelos mutuários do programa diz respeito ao descompasso na liberação dos recursos dos demais programas que se articulam com o PNCF, objetivando estimular o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar, tais como: Pronaf A, Luz para Todos, e Habitação Rural.

34. Também apontou a equipe de auditoria que, por desconhecer a legislação específica e por falta de suporte técnico, os beneficiários do programa adotam inadequadas formas de descarte dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos, bem como do lixo doméstico, sujeitando a comunidade local a doenças e gerando graves danos ambientais.

35. No que diz respeito à terceira questão (item 20.3), revelou-se grave inadequação na gestão financeira dos recursos do programa, pois, embora conste da legislação vigente e dos contratos firmados entre a União, por meio do MDA, e os agentes financeiros do PNCF, a cobrança extrajudicial das dívidas vencidas não vem sendo devidamente efetivada, assim como a baixa das dívidas vencidas e não pagas há mais de 360 dias, além do que as dívidas não estão sendo encaminhadas para a inscrição na dívida ativa da União.

36. Tais ocorrências, na visão da equipe de auditoria, vêm prejudicando o desempenho do PNCF, em relação à falta de retroalimentação do programa com os valores que seriam recebidos com a efetiva cobrança administrativa dos débitos vencidos e da execução da dívida ativa pela PGFN.

37. Ficou constatada, também, a geração de despesas indevidas com a remuneração paga a maior aos bancos, com prejuízo ao programa, em razão de os valores das dívidas vencidas há mais de 360 dias estarem ainda compondo a base de cálculo da referida remuneração dos agentes financeiros.

38. Em face dessas evidências, a equipe de auditoria formulou representação autuada no âmbito do TC 035.919/2011-6, para, dentre outras medidas, identificar os responsáveis e apurar os valores pagos a maior aos agentes financeiros, com vistas a promover a devolução dos valores atualizados monetariamente, caso seja confirmada naqueles autos a irregularidade no pagamento da referida remuneração.

39. Enfim, quanto à quarta questão (item 20.4: existência dos controles internos), o presente trabalho descortinou, como causas de prejuízo na execução do PNCF, que os beneficiários desconhecem os canais pertinentes para a formulação de denúncias de irregularidades, isso em razão da deficiência de divulgação por parte dos gestores do programa, bem assim que o MDA não apresenta as conclusões das ações de controle para o saneamento das irregularidades denunciadas.

40. Com efeito, após a análise das respostas dos agentes envolvidos no programa acerca do relatório preliminar deste trabalho, a equipe da 8<sup>a</sup> Secex propôs as determinações e as recomendações constantes do item VII do relatório de auditoria.

41. Enfim, registro que acolho a maioria das análises efetuadas e das propostas da unidade técnica, com pequenas alterações de texto para maior objetividade da decisão, bem assim que faço algumas mudanças nos comandos, em especial, quanto às determinações aos agentes financeiros (BB e BNB), à Receita Federal do Brasil e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

42. É que, nos casos dos bancos oficiais, não se detecta razão suficiente para que essas entidades sejam compelidas a participar da elaboração de plano de ação referente a medidas inseridas nas atribuições<sup>1</sup> dos gestores do PNCF, o que enseja a exclusão das determinações da alínea “c”, dos itens IV e V, da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

43. Já quanto às determinações à Receita Federal e ao Ministério do Trabalho e Emprego, no intuito de disponibilizar sistemas ao MDA, vê-se que merecem ser cambiadas para recomendações aos órgãos, uma vez que se trata de cooperação no âmbito da administração pública federal, ao alvedrio dos envolvidos, e que não decorrem de qualquer irregularidade constatada nos autos.

Por todo exposto, propugno por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2012.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

ACÓRDÃO Nº 3033/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.242/2011-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.
4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S/A; Banco do Nordeste do Brasil S/A; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada pela 8ª Secex, por força do Acórdão 942/2007-TCU-Plenário, com o objetivo de analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, antigo Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias da ciência deste Acórdão, plano de ação com a definição dos responsáveis, dos prazos e das atividades acerca das medidas necessárias à implementação das seguintes determinações:

9.1.1 proceda à análise dos casos detectados na auditoria relativos a mutuários que não se enquadram nos critérios de seleção de beneficiários, identificados por meio do cruzamento de dados com os sistemas Sipra, TSE, Siage, Sisob, Rais e CNPJ com os do SIG-CF e, caso os indícios apontados sejam confirmados como irregularidades, promova a devida regularização, por meio da substituição dos beneficiários e antecipação das dívidas ou de outras medidas que se revelarem adequadas;

9.1.2. assegure que, até o deferimento dos financiamentos, seja efetuada pesquisa com os nomes e CPF dos candidatos a beneficiário do PNCF e cônjuge, se houver, junto a bancos de dados como Sipra, TSE, Siage, Rais e CNPJ, com o propósito de detectar irregularidades na seleção de beneficiários, com o consequente indeferimento de financiamento aos legalmente impedidos;

9.1.3. insira, nos acordos de cooperação firmados com os estados participantes do programa, cláusulas que reproduzam o que determinam os manuais de operação do PNCF, no que se refere à difusão e à mobilização das linhas CAF e CPR;

9.1.4 promova a devida fiscalização para o cumprimento pelos estados das ações de difusão e mobilização do PNCF, providenciando uma divulgação mais efetiva nos estados participantes do programa, com cronograma de visitas e meta de municípios a serem visitados por unidade da federação;

9.1.5. condicione a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF à capacitação prévia dos candidatos, com a respectiva comprovação por meio de documento a constar do processo administrativo das propostas de financiamento;

9.1.6 exija prévia análise de viabilidade da terra para a aprovação das propostas de aquisição de imóveis pelo PNCF, bem como a comprovação de escolha das terras pelos beneficiários ou pelas suas entidades representativas, com a respectiva comprovação por meio de documentos que constem do processo administrativo das propostas de financiamento;

9.1.7. disponibilize documento que comprove a viabilidade técnica do projeto, especificando a qualidade do solo, suficiência de recursos hídricos, condições de acesso e preço do imóvel objeto da contratação;

9.1.8. realize levantamento das condições de funcionamento das UTE quanto a recursos humanos, estrutura física e equipamentos, e, nos casos de condições insatisfatórias de funcionamento, pactue com os governos estaduais a fixação de prazos para a efetiva estruturação dessas unidades, sob pena de suspender a realização de novos contratos de financiamento até que sejam cumpridas as obrigações contidas no termo de cooperação firmado com os estados;

9.1.9. exija dos agentes financeiros do PNCF:

9.1.9.1. a comprovação da efetiva cobrança extrajudicial das dívidas vencidas;

9.1.9.2. a efetiva baixa de suas carteiras de cobrança, com as providências para a inscrição na dívida ativa da União dos débitos vencidos há mais de 360 dias, bem como a antecipação das dívidas dos contratos que se encontrem nessa condição;

9.1.10. encaminhe os processos administrativos de inscrição na dívida ativa da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN;

9.1.11. promova o levantamento dos problemas de aplicação dos recursos do SIB e do SIC nos projetos implantados;

9.1.12. implemente as ações necessárias ao saneamento das falhas identificadas no levantamento nas aplicações dos recursos do SIB e SIC, com a consequente viabilização das obras necessárias;

9.1.13. inicie o processo de recuperação dos projetos que se encontrem inviabilizados, a exemplo dos projetos TO-P4261 - Brejo Verde, no Estado do Tocantins, e do Projeto - MT-C5448, no Estado do Mato Grosso;

9.1.14. disponibilize no site da Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA, durante toda a vigência dos contratos de Ater, informações sobre a estrutura, capacidade técnica, número de entidades e de técnicos destinados ao atendimento dos projetos do PNFC, por estado e município, e quantidade de famílias atendidas;

9.1.15. exija por parte das UTE o acompanhamento e a supervisão da elaboração dos projetos do Pronaf, implementados no âmbito do PNFC, bem como o acompanhamento das liberações dos recursos junto às instituições financeiras e avaliações da assistência técnica efetivamente prestada pelas entidades de Ater;

9.1.16. promova a efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas, em particular, com o Pronaf A, de modo que o acesso por parte dos beneficiários aconteça logo após a instalação das famílias na propriedade, a fim de aumentar a qualidade do processo e a chance de sucesso do projeto, implementando ainda mecanismo de liberação tempestiva dos créditos;

9.1.17. realize plano de reestruturação, em conjunto com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, com cronograma definido, para prover as DFDA de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho de suas atribuições;

9.1.18. institua programa de capacitação para os servidores das DFDA acerca dos normativos e da operacionalização do PNCF, visando a provê-los dos conhecimentos necessários à atuação efetiva no programa;

9.1.19. insira, doravante, nos contratos de Ater, caso ainda não exista, cláusula que contenha a obrigatoriedade de orientar os beneficiários do PNCF quanto à correta destinação do lixo doméstico, dos resíduos e das embalagens de agrotóxicos utilizadas;

9.1.20. promova, por meio da assistência técnica, treinamentos para os beneficiários acerca da correta destinação do lixo doméstico, de resíduos e embalagens de agrotóxicos, estimulando, ainda, a devolução das embalagens de agrotóxicos aplicados por parte dos usuários;

9.1.21. informe as conclusões de cada processo administrativo relacionado no demonstrativo “Análise da Situação dos Processos Administrativos”, anexado ao Ofício nº 130/2011/SRA-MDA, de 17/5/2011, assim como de outros processos da mesma natureza, autuados após a emissão deste documento, indicando as ações de controle adotadas em cada caso;

9.1.22. inspecione os processos do PNCF na UTE do Estado do Mato Grosso;

9.1.23. estabeleça prazo para que a UTE do Estado do Mato Grosso instrua e autue todos os processos administrativos com a documentação e pareceres necessários à aprovação das propostas;

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

9.2.1 elabore, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para avaliação do PNCF, outros indicadores de desempenho, podendo utilizar as sugestões relacionadas na tabela 8 constante do Relatório que precede este Acórdão (item II.a);

9.2.2. execute a manutenção evolutiva no sistema SIG-CF para que este passe a permitir a substituição de mutuários em seu banco de dados, bem como a manutenção do histórico de beneficiários e das substituições;

9.2.3. institua canais oficiais para o recebimento de denúncias encaminhadas por beneficiários do PNCF, por órgãos públicos e pelos cidadãos sobre os financiamentos concedidos ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e sobre a execução dos projetos do crédito fundiário pelos agentes envolvidos;

9.3. determinar ao Banco do Brasil S/A e ao Banco do Nordeste do Brasil S/A que:

9.3.1. efetivem, doravante, a cobrança extrajudicial dos débitos vencidos e não pagos, referentes aos financiamentos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, providenciando a comprovação dessa cobrança junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário;

9.3.2. promovam, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a regularização das operações do Fundo de Terras e da Reforma Agrária que estejam em situação de inadimplência, implementando a antecipação das dívidas, a baixa na carteira de cobrança e o encaminhamento das informações necessárias à inscrição na dívida ativa da União;

9.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que disponibilize ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, mediante a celebração de convênio ou outro instrumento adequado, o acesso à base de dados do sistema Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, com a finalidade de se proceder ao cruzamento de dados desse sistema com os dados dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF, antes do deferimento dos financiamentos;

9.5. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que disponibilize ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, mediante a celebração de convênio ou outro instrumento adequado, o acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais, com a finalidade de se proceder ao cruzamento de dados desse sistema com os dados dos beneficiários das propostas de financiamento do PNCF, antes do deferimento dos financiamentos;

9.6. determinar que seja mantida a classificação de reservado como documentação sigilosa das Peças nºs 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF, 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF, 617 - Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF e 618 - Cruzamento de Dados entre o Sisobi e o SIG-CF;

9.7. encaminhar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, como documentos de natureza sigilosa no grau de reservado, cópia das Peças nºs 612 - Cruzamento de Dados entre o CNPJ e o SIG-CF, 613 - Cruzamento de Dados entre o Sipra e o SIG-CF, 614 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2004, 615 - Cruzamento de Dados entre o TSE e o SIG-CF: Eleições de 2008, 616 - Cruzamento de Dados entre a Rais e o SIG-CF; 617 Cruzamento de Dados entre o Siape e o SIG-CF, e 618 Cruzamento de Dados entre o Sisob e o SIG-CF, para efeitos de cumprimento da medida proposta no item 9.1.1 deste Acórdão;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Banco do Brasil S/A, ao Banco do Nordeste do Brasil S/A, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, às Unidades Técnicas Estaduais, aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal; e

9.9. determinar o arquivamento do presente processo, sem prejuízo do monitoramento das determinações constantes desta deliberação.

10. Ata nº 45/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/11/2012 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3033-45/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

OF.- PRES Nº 312/2012-CRA

Brasília, 05 de dezembro de 2012.

Exmo. Sr.  
Senador José Sarney  
MD. Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF

Assunto: **encaminha Aviso do TCU para leitura e autuação.**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para leitura e autuação, o AVISO Nº 1440-Seses-TCU-Plenário, subscrito pelo Ministro Benjamin Zymler, Presidente do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão proferido nos autos do Processo nº TC 009.242/2011-2, pelo Plenário da Corte na Sessão Extraordinária de 8/11/2012, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Atenciosamente,  
  
Senador Acir Gurgacz

Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no DSF, em 11/12/2012.