



## **PARECER Nº , DE 2013**

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Acórdão preferido nos autos do processo nº TC 009.242/2011-2 pelo Plenário da Corte do Tribunal de Contas da União na Sessão Extraordinária de 8/11/2012, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

**RELATOR: Senador EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

### **I – RELATÓRIO**

Em exame, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o Aviso nº 82, de 2012, que trata do processo nº 009.242/2011-2 e do Acórdão nº 3033 proferido pelo Plenário da Corte do Tribunal de Contas da União (TCU) na Sessão Extraordinária de 8 de novembro de 2012.

O Processo em questão foi autuado por solicitação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados. A solicitação postulou que o TCU examinasse 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 pela CAPADR de denúncias sobre possíveis irregularidades na gestão do referido Fundo, imputadas àquele Conselho. O objetivo do Processo de auditoria foi a análise da estrutura operacional e dos mecanismos voltados aos financiamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que deu continuidade ao antigo Banco da Terra, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades.

O Tribunal conheceu da solicitação e, por meio do Acórdão nº 145, de 2005-TCU-Plenário, determinou que fosse realizada fiscalização junto à Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Banco do Nordeste, visando analisar a estrutura operacional e os mecanismos de financiamento do Programa.

O levantamento de auditoria no Fundo de Terras e da Reforma Agrária foi concluído em junho de 2006, com proposta no sentido de que fosse autorizada uma auditoria operacional no mencionado programa. A auditoria operacional foi realizada pela 8ª Secex, no período de 8 de agosto a 23 de setembro de 2012, por força do Acórdão nº 942, de 2007-TCU-Plenário.

### **II – ANÁLISE**

SF/13527.05927-57



De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, art. 104-B, inciso XIV, compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e (CRA) opinar sobre ações de reforma agrária.

Quanto ao Processo em questão, destacamos que o crédito fundiário visa ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e seu uso em bases familiares, com vistas a sua justa distribuição. Foi inicialmente implementado com o projeto Cédula da Terra, em 1996, em cinco estados, eleitos por sua elevada concentração de pobreza: Pernambuco, Ceará, Maranhão, Bahia e Minas Gerais.

Por meio da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, foi instituído 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 Nacional de Reforma Agrária, um conjunto de políticas públicas concebidas para beneficiar famílias rurais de todo o País com o objetivo de facilitar o acesso a terra. A Lei citada foi à época 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.

Na versão atual do crédito fundiário, o PNCF é o conjunto de ações que visa o financiamento do acesso à terra e investimentos básicos e produtivos, que permitam estruturar os imóveis (não desapropriáveis, inferiores a 15 módulos) adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

O Decreto nº 4.892, de 2003, revogou o Decreto nº 3.475, de 2000, e extinguiu o Conselho Curador do Banco da Terra, cujas responsabilidades foram em parte assumidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), de que trata o Decreto nº 4.854, de 2003. Em 2003, a gestão do Fundo de Terras passou então a ser feita pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), enquanto as atribuições da reformulação de políticas de reordenamento do desenvolvimento rural foram absorvidas pelo Condraf.

A gestão do PNFC, assim como a execução de seus projetos e ações, conta com a participação, dentre outros, dos seguintes atores: SRA/MDA; BNDES; Condraf; Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS); Unidades Técnicas Estaduais (UTEs); e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). São também parceiros as prefeituras, os sindicatos de trabalhadores rurais, as associações, e os consórcios de municípios.

De 2004 a maio de 2011, foram efetuadas 36.682 operações, envolvendo um total de 83.096 beneficiários e uma área total adquirida de 139.334 hectares. O total de valores acumulados dos contratos foi de R\$ 2,1 bilhões, em valores originais.

O PNCF é avaliado por um único indicador: Taxa de Participação do Crédito Fundiário na Reforma Agrária, que é a relação percentual entre o nº de famílias atendidas no ano com crédito fundiário e o nº de famílias cadastradas e

SF/13527.05927-57



famílias acampadas identificadas em 2003. Segundo o PNRA, naquele ano, de 1,011 milhão de famílias, 171 mil estavam acampadas e 840 mil cadastradas.

Conforme a Auditoria as metas físicas têm atingido baixos percentuais diante do planejado. Analisando-se as duas principais ações do PNCF, a ação nº 0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos e a nº 1545 - Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - CPR, observou-se uma baixa execução física em relação ao previsto nos anos de 2009 e 2010.

No ano de 2009, foi previsto o atendimento de 20.000 famílias na ação nº 0061. Todavia, o número de famílias atendidas foi de 5.872, ou seja, 29% do previsto. Para a ação nº 1545, previu-se o atendimento de 9.645 famílias com um total de 1.122 efetivamente atendidas, totalizando apenas 12% do previsto. Em 2010, foi previsto o atendimento de 11.000 famílias na ação nº 0061. Todavia, o número de famílias atendidas foi de 5.548, ou seja, 50% do previsto. Para a ação nº 1545, previu-se o atendimento de 8.000 famílias com um total de 2.169 atendidas, totalizando 27% do previsto.

O relatório de Auditoria apontou ainda, entre outros achados, a predominância dos gastos nas Regiões Sul e Nordeste, com 75% das despesas. Existe, portanto, uma concentração geográfica de execução do PNCF nos estados do RS e PI, o que gera distorções como, por exemplo, o baixo número de contratos em Alagoas, estado de maior número de famílias com renda de até um salário mínimo.

De 2007 a 2010, observou-se, nas ações de maior materialidade do PNCF, as de nºs 0061 e 1545, que houve uma baixa execução do orçamento em relação ao previsto em razão do crescimento do preço de terras no Brasil. A Resolução CNM nº 3.869, de 17 de junho de 2010, 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. Mas, mesmo assim, o índice de execução orçamentária em 2011 ficou em pouco mais de 29%, bem abaixo do previsto inicialmente.

O PNFC, segundo o relatório de Auditoria, 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.

No entanto, foram identificadas algumas fragilidades no funcionamento do Programa, o que pode colocar em risco os seus resultados. Os pontos que apresentaram falhas foram:

1. 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 – UT;

SF/13527.05927-57



SF/13527.05927-57

2. 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; e baixa qualificação dos técnicos agrícolas e ao acompanhamento técnico inconstante;
3. 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, resultando na falta de retroalimentação do Programa com os valores que deveriam ser recebidos; 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; e
4. 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.

Quanto à denúncia de irregularidades nos atos do Conselho Curador do PNCF, 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.

Não obstante, como resultado da análise do voto do Ministro André Luís de Carvalho relator no Processo, os ministros do TCU acordaram um conjunto de 22 determinações, entre as quais citamos:

- a comprovação da efetiva cobrança extrajudicial das dívidas vencidas;
- 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;
- encaminhamento dos processos administrativos de inscrição na dívida ativa da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN;
- recuperação dos projetos que se encontrem inviabilizados;



SF/13527.05927-57

- disponibilização no site da Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA, durante toda a vigência dos contratos de Ater, das 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;
- promoção da efetiva articulação do PNCF com demais políticas públicas;
- instituição de programa de capacitação para os servidores das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário acerca dos normativos e da operacionalização do PNCF.

Foram feitas também diversas recomendações ao MDA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Secretaria da Receita Federal e Ministério do Trabalho e Emprego. Por fim determinaram o arquivamento do processo, sem prejuízo do monitoramento das determinações constantes do Acórdão.

É o Relatório.

### **III – VOTO**

Considerando o exposto, votamos para que esta Comissão:

- a) tome conhecimento do feito;
- b) encaminhe requerimento de informações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre o andamento do atendimento das determinações dos itens 9.1.1, a 9.1.23 e recomendações dos itens 9.2.1 a 9.2.3 contidas no Acórdão nº 3033/2012 TCU - Plenário; e;
- d) remeta o processado ao arquivo.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES Nº , de 2013**

Requeremos, nos termos do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, combinado com o caput e o inciso I do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário - MDA, informações acerca das medidas adotadas pelo Ministério para coibir as fragilidades do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, antigo Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), identificadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que constam do Acórdão nº 3033/2012 TCU-Plenário.

Nesse sentido, solicito que MDA informe a essa Casa a evolução da adoção das medidas determinadas pelos Ministros do Tribunal de Contas da União, no Acórdão, nos itens 9 e 9.2, transcritas abaixo:

“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, Siape, 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, Siape, 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;

SF/13527.05927-57



Barcode  
SF/13527.05927-57

- 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;



Barcode  
SF/13527.05927-57

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;

9.2.1 – 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;”



**SENADO FEDERAL**  
Gab. Senador Eduardo Suplicy

Sala das Comissões,

**Senador Eduardo Matarazzo Suplicy**

