

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 1, DE 2003

Propõe que a Comissão de Agricultura e Política Rural realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre os atos praticados desde a sua implantação pelo Conselho Curador do Programa Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Autor: Deputado NELSON MARQUEZELLI

Relator: Deputado JUNJI ABE

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

A presente Proposta de Fiscalização e Controle foi apresentada pelo nobre Deputado Nelson Marquezelli, tendo em vista a realização de fiscalização, por meio do TCU, sobre os atos praticados pelo Conselho Curador do Programa Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na aplicação dos recursos entre os anos de 2000 e 2002.

Na justificação do Autor, o Banco da Terra vinha sendo alvo de críticas dos gestores do sistema posteriores ao período que se pretende fiscalizar, e auditoria realizada pelo Incra acusa as administrações do

período de convivência com casos de superfaturamento de terras e de aquisição de áreas indígenas e de proteção ambiental. Além disso, cita argumentação de que não havia controle da capacidade de pagamento das famílias beneficiadas ou do impacto no desenvolvimento da região e no preço da terra.

Conclui pela necessidade de realização desta fiscalização, para se traçar uma radiografia financeira do Banco da Terra e avaliar as veracidades ou não das afirmações dos gestores que sucederam esse período.

Em seu relatório prévio, aprovado por esta Comissão, o nobre Deputado Luís Carlos Heinze, concordou que a investigação solicitada seria mais eficaz se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Argumentou que impõe-se a obrigação de averiguar se houve ou não malversação dos recursos públicos alocados ao Banco da Terra, não só por ser uma atribuição constitucional do Congresso Nacional, mas também por ser de interesse tanto dos trabalhadores sem terra como dos proprietários rurais que o Programa seja bem implementado e traga mais paz e justiça social ao campo.

O trabalho do TCU resultou no Acórdão nº 145/2005 proferido nos autos do processo nº TC 019.682/2004-6, examinado pelo Plenário da Corte na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 23 de fevereiro de 2005.

II – AUDITORIA REALIZADA PELO TCU

A seguir, apresentaremos uma síntese dos principais pontos levantados pelo Relatório de Inspeção do TCU, transcrevendo os trechos mais relevantes.

A instrução do processo feita pela 5ª Secex iniciou sua manifestação ressaltando que os programas que utilizavam recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária foram profundamente alterados a partir do ano de 2003. Destacou, ainda, que a denominação Banco da Terra, inicialmente aplicada ao Fundo de Terras, não é mais utilizada, e que o Programa Banco da

Terra, que utiliza recursos deste Fundo, foi totalmente reformulado e hoje é denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Instituído pela Lei Complementar 93, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra teve sua primeira regulamentação com o Decreto nº 2.622, de 09/06/1998. Mas, sua implantação teve início com a edição do Decreto 3.027, de 13/04/1999, que foi revogado no ano seguinte pelo Decreto 3.475, de 19/05/2000, também posteriormente revogado pelo Decreto 4.892, de 25/11/2003, hoje em vigor.

Durante os anos de 1998 a 2002, que inclui o período fiscalizado, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária tinha por órgão gestor o Conselho Curador do Banco da Terra. A execução do Programa Banco da Terra nesse período era descentralizada e operacionalizada por Agências do Banco da Terra, estruturadas pelos estados ou associações de municípios, em todas as regiões do País.

O Programa Banco da Terra tinha uma estrutura complexa, que começava na definição da alocação dos recursos, passava pelo repasse dos valores para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que os transferia aos agentes financeiros autorizados. Por sua vez, as agências estaduais e regionais (órgãos estaduais ou consórcios de municípios) conveniadas ao Banco da Terra, denominadas à época agências do Banco da Terra, faziam o trabalho de ponta, intermediando a relação entre os agricultores beneficiários e os agentes financeiros credenciados.

Ressalte-se que, com relação às atribuições de cada agente envolvido, era de competência dos agentes financeiros a análise cadastral dos beneficiários e da documentação, as providências necessárias para a assinatura do contrato em conjunto com o beneficiário do Programa, além do envio à Secretaria-Executiva do Conselho Curador do Banco da Terra do Relatório de Acompanhamento Físico e Financeiro do projeto de financiamento.

Às agências do Banco da Terra competiam o acompanhamento dos beneficiários, auxiliando-os no desenvolvimento das atividades e na sustentabilidade produtiva, econômico-financeira, ambiental e social dos empreendimentos. À Secretaria-Executiva do Conselho Curador do

Banco da Terra cabia a implementação de uma sistemática de acompanhamento, monitoração e controle das agências do Banco da Terra.

Importante ressaltar que os atos do Conselho eram deliberativos, eram decisões gerais sobre as ações do Programa, e estavam distantes da aplicação final dos recursos, ocasião em que se verificavam a ocorrência das principais irregularidades.

Assim sendo, a verificação de irregularidades na aplicação de recursos só seria possível se fossem realizadas ações fiscalizatória voltadas principalmente à relação entre as agências estaduais e regionais do Banco da Terra, os agentes financeiros e os beneficiários finais do programa e não sobre o Conselho Curador.

De acordo com o Decreto 3.475, de 19 de maio de 2000, as atribuições do Conselho eram as seguintes:

“Art. 17. Fica criado o Conselho Curador do Banco da Terra, órgão gestor de que trata o art. 5º da Lei Complementar nº 93, de 1998, com as atribuições de:

I - coordenar as ações interinstitucionais, de forma a obter sinergia operacional;

II - propor ao CMN normas capazes de permitir o financiamento de quaisquer projetos factíveis revestidos de essencialidade e legitimidade, que satisfaçam as condições deste Decreto;

III - definir as diretrizes gerais e setoriais para a elaboração do Plano de Aplicação Anual e das metas a serem atingidas no exercício seguinte;

IV - deliberar sobre o Plano e as metas de que trata o inciso anterior;

V - fiscalizar e controlar internamente o correto desenvolvimento financeiro e contábil do Banco da Terra e estabelecer normas gerais de fiscalização dos projetos por ele assistidos;

VI - deliberar sobre o montante de recursos destinados ao financiamento da compra de terras e da infra-estrutura básica, constante dos Programas de Reordenação Fundiária, e sobre as despesas de que trata o § 3º do art. 3º deste Decreto;

VII - deliberar sobre medidas a adotar no caso de comprovada frustração de safras;

VIII - fiscalizar e controlar as atividades técnicas

delegadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos consórcios de Municípios;

IX - promover avaliações de desempenho do Banco da Terra;

X - adotar medidas complementares e eventualmente necessárias para atingir os objetivos do Banco da Terra;

XI - propor a consignação de dotações no Orçamento Geral da União e de créditos adicionais;

XII - promover a formalização de acordos ou convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios, visando a:

a) desobrigar de impostos as operações de transferência de imóveis, quando adquiridos com recursos do Banco da Terra;

b) estabelecer mecanismos de interação que possam tornar mais eficientes as ações desenvolvidas em conjunto no processo de implementação dos Programas de Reordenação Fundiária;

c) obter serviços técnicos para elaboração das propostas de financiamento e prestação de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários;

XIII - buscar mecanismos alternativos e complementares de acesso à terra para exploração racional e fontes adicionais de recursos;

XIV - obter e enfatizar a participação dos poderes públicos estaduais e municipais e das comunidades locais em todas as fases de implementação dos Programas de Reordenação Fundiária, como forma de conferir maior legitimidade aos empreendimentos programados, facilitar a seleção dos beneficiários e evitar a dispersão de recursos.”

A partir de 2003 foram promovidas grandes alterações nos programas de reordenação fundiária do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com a edição do Decreto 4.892, de 25 de novembro de 2003, o Conselho Curador do Banco da Terra foi extinto e suas atribuições foram absorvidas por dois órgãos distintos: as competências relativas à gestão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária foram repassadas à Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto aquelas referentes à formulação de políticas de reordenamento do desenvolvimento rural foram transferidas para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

1 – Informações obtidas

A atuação do TCU envolveu a realização de entrevistas com os gestores do fundo, e a solicitação dos seguintes documentos referentes ao período de 2000 a 2002: cópias das atas das reuniões do Conselho Curados do Banco da Terra, montantes de recursos autorizados e executados pelo extinto Banco da Terra, classificados por unidades da federação, município, área e nome do proprietário e valor pago, além de documentos referentes a apurações de irregularidades referentes às ações do Banco da Terra.

A respeito dos atos praticados pelo Conselho Curador, foram tabeladas todas as autorizações de alocação de recursos no período indicado, com os dados citados abaixo. Ficou constatado que estas alocações foram aumentando seus montantes com o passar dos anos, o que de certa forma era esperado, uma vez que o Programa começou suas ações a partir de 1999, tendo a partir daí, alcançado maior divulgação. Também deve-se acrescentar que normativos editados posteriormente ao Decreto 2.622/1998, continham medidas corretivas que visavam a aumentar a acessibilidade dos beneficiários aos recursos do Fundo de Terras, o que, de certo, fez crescer a procura pelos financiamentos do Programa.

Para o período fiscalizado, de 2000 a 2002, de acordo com os dados referentes às liberações promovidas pelo Conselho Curador, o volume de recursos contratados em 2000 foram R\$80.804.637,00, em 2001, R\$310.530.334,00, e R\$302.146.956,00 em 2002, demonstrando em considerável aumento nos valores contratados.

Quanto à percentagem de execução em relação aos valores alocados, temos uma baixa execução em 2000, de 37,8%. Em 2001, foram executados 95,15% dos valores autorizados, enquanto em 2002 a percentagem de execução foi superior aos recursos autorizados, enquanto em 2002 a percentagem de execução foi superior aos recursos autorizados, na ordem de 86,4%.

Com relação ao número de beneficiários do Programa Banco da Terra, foram atendidas 7.067 famílias em 2000, 15.887 em 2001 e 18.467 em 2002.

Vale lembrar que à época da fiscalização os financiamentos contratados pelo Banco da Terra ainda estavam no seu prazo de carência, não se constatando, portanto, casos de inadimplência.

Outro conjunto de dados importantes obtidos refere-se a denúncias de irregularidades ocorridas durante a existência do Banco da Terra. A maior parte das denúncias refere-se à má aplicação dos recursos na aquisição de terras ou nas obras de infraestrutura nos assentamentos. Havia, quando do levantamento do TCU, 24 processos já concluídos e 71 em análise.

A Secretaria de Reordenamento Agrário, do MDA, vem procurando apurar todas as irregularidades denunciadas, adotando as providências cabíveis dentro do seu âmbito de atuação. Além disso, várias das irregularidades detectadas já foram encaminhadas para o Ministério Público e Polícia Federal para que estes órgãos avaliassem outras ações nas suas respectivas esferas de competência.

Apesar dessa atuação, a Secretaria de Reordenamento Agrário ressentia-se de melhores condições operacionais, especialmente no que diz respeito à ausência de setor específico, com um quadro de pessoal adequado, para cumprir as suas atribuições de fiscalização e acompanhamento dos recursos aplicados. Foi detectada também necessidade de aprimoramento dos controles operacionais do Programa, que sejam capazes de localizar e corrigir falhas na execução do Programa.

III – CONCLUSÃO

O Acórdão nº 145/2005 entendeu que da análise dos atos praticados pelo Conselho Curador, referentes ao período de 2000 a 2002, não restou evidenciado que esses atos estivessem eivados de alguma irregularidade.

O Conselho Curador do Banco da Terra tinha, no período de 2000 a 2002, competência para autorizar o repasse dos recursos. Entretanto a aplicação dos recursos era feita diretamente pelos agentes financeiros, com autorização das agências do Banco da Terra. Ressalte-se que

não foi encontrada nenhuma conexão direta entre a alocação de recursos pelo Conselho Curador e as irregularidades noticiadas na Proposta de Fiscalização e Controle nº 1/2003, relacionadas à aplicação dos recursos do Banco da Terra.

Ademais, o Conselho Curador foi extinto, por meio do Decreto 4.892/2003, e suas atribuições foram absorvidas por dois órgãos distintos: as competências relativas à gestão do Fundo de Terras e Reforma Agrária foram repassadas à Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto aquelas referentes à formulação de políticas de reordenamento do desenvolvimento rural foram transferidas para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Enfim, pelo acima exposto, concluímos que a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União atendeu aos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2003, pelo que solicitamos seu arquivamento.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado JUNJI ABE
Relator