

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade do art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno, ratifico o despacho à peça 61 e conheço do recurso de reconsideração interposto pela Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos – CTA e por sua dirigente, Aurenísia Celestino Figueiredo Brandão, contra o acórdão 3.319/2015-2ª Câmara.

2. Estes autos cuidaram, originalmente, de tomada de contas especial – TCE em que foram julgadas irregulares as contas dos recorrentes, com condenação em débito no valor histórico de R\$ 218,5 mil e aplicação de multas individuais de R\$ 20 mil, em face de irregularidades no convênio 208/2006, celebrado entre a CTA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário).

3. O ajuste, no valor de R\$ 240,3 mil, tinha o objetivo geral de assegurar a continuidade e o fortalecimento de trabalhos de assistência técnica e extensão rural, notadamente na concepção, estruturação e operação de ações de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar nos Estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

4. Na decisão recorrida, o TCU avaliou que *“os recursos transferidos à conveniente foram utilizados em finalidade diversa do objeto ajustado, não foram apresentados documentos que comprovem a realização de eventos e oficinas previstos no ajuste, não foi demonstrada a produção, conforme o projetado, de material de divulgação do objeto do convênio e não houve comprovação física da execução de nenhuma meta do projeto proposto pela CTA.”*

5. A presidente da CTA contestou a deliberação e sustentou o pleno atendimento dos objetivos do convênio 208/2006. Afirmou ter comprovado a execução das atividades previstas, inclusive a produção de material didático e a realização de eventos, em relação aos quais alegou que os respectivos relatórios e listas de presença teriam sido apresentados à SAF/MDA. Acrescentou que teriam sido relacionadas as 48 entidades de assistência técnica rural que tiveram dirigentes e técnicos participando dos eventos. Argumentou que as ações implementadas pela CTA teriam proporcionado impactos efetivos, sobretudo associados ao fortalecimento das feiras livres, à eficiência do PAA Leite e à inclusão de produtores familiares do RN no PAA Leite. Em relação à principal falha indicada pelo órgão repassador, defendeu que as mudanças metodológicas na execução do convênio visaram ao aperfeiçoamento das ações. Por fim, alegou ter havido falha na fiscalização por parte do concedente e haver inconsistências relevantes no relatório técnico do MDA que subsidiou a rejeição das contas.

6. Em pareceres coincidentes, endossados pelo Ministério Público junto ao TCU, a Secretaria de Recursos concluiu, em oposição ao sustentado pelos recorrentes, que as evidências trazidas aos autos não atestam o cumprimento dos objetivos do convênio.

7. Com efeito, é certo que a entidade conveniente comprovou a realização de eventos e de atividades potencialmente associadas à extensão rural, mas são fatais as constatações do órgão concedente quanto ao afastamento existente entre os serviços apresentados e aqueles assumidos na assinatura do convênio.

8. O plano de trabalho estabeleceu duas metas para o convênio, a primeira detalhada em três objetivos específicos e a segunda em outros quatro. Reproduzo a seguir, com os destaques pertinentes, as metas e respectivas falhas indicadas no relatório de vistoria do órgão concedente (Nota Técnica Final do Convênio 208/2006 - peça 6, p. 144):

Meta 1. Assistência Técnica à Estruturação de Redes Estaduais de Feiras Livres e ao Seu Desenvolvimento

1.1 - Fase 1: Estruturação de 3 redes estaduais (CE,PB e RN)

Falha constatada: “(...) a entidade relaciona problemas que afetam o funcionamento das feiras livres e cita que ‘esses problemas precisam ser equacionados antes que se parta para a estruturação das redes’, porém **NÃO foi apresentada a estruturação das redes estaduais de feiras livres nos 3 estados de abrangência do projeto, RN, CE e PB descrita no Projeto Básico (...)**”.

1.2 - Fase 2: Elaboração de Planos de Negócios para as Redes

Falha constatada: “(...) somente foi apresentado um Plano de Ação das Feiras Livres da Agricultura Familiar na Paraíba (fls.864 à 905) que **não configura como ‘Plano de Negócios’.**”

1.3 - Fase 3: Produção e distribuição de Material Informativo

Falha constatada: “(...) De acordo com a Memória de Cálculo aprovada (fls.138 à 152) a entidade deveria produzir e distribuir folders para a divulgação das feiras livres. Baseado no relatório de monitoria (fls.831 à 838), foi verificado que **nenhum folder foi confeccionado, a entidade preferiu confeccionar um material informativo** (fls.843 à 852), porém o MDA não foi informado e não autorizou esta ‘alteração de rubrica’ e o material que foi enviado a esta Secretaria não tem caráter de material informativo como previsto.”

Meta 2. Assistência Técnica à Implementação do PAA nos 14 territórios do CE, PB e RN

2.1 Divulgação do PAA nos 14 territórios (50.000 produtores)

Falha constatada: “Foi apresentada pela CTA dois relatórios de oficinas sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Natal (fls.959 à 975), lista de presença com 31 assinaturas (fls.498 à 500) e em João Pessoa (fls.976 à 1001), lista de presença com 37 assinaturas (fls.451 à 453). De acordo com o constatado, não é possível verificar se houveram 30.000 beneficiários nesta atividade e não foi constatado a realização da oficina no CE, considera-se portanto que **NÃO houve a divulgação nos 14 territórios, como era esperado.** Quanto ao material de divulgação listado como despesa (fl.147), foi apresentado um xerox (fls.853 à 863) com informações sobre o PAA, porém **tanto o conteúdo como a qualidade do material da confecção está muito aquém da proposta apresentada e aprovada no Projeto Básico e Plano de Trabalho.**”

2.2 Orientação e Inscrição de produtores e Elaboração/encaminhamento de propostas

Falha constatada: “De acordo com material enviado pela CTA foram apresentadas propostas para o PAA/CONAB (fls.1030 à 1063), beneficiando 148 famílias na Paraíba e 223 famílias no Rio Grande do Norte, a proposta do estado do Ceará não foi apresentada. Quanto as orientação dos técnicos para os produtores terem acesso ao PAA, foi enviado o Relatório de Execução das Metas Física e financeiras (fls.909 à 921) onde consta a informação que os técnicos estão orientando às famílias de agricultores na elaboração e encaminhamento de propostas, **porém não foi apresentada nenhuma documentação comprobatória destas orientações.** No Plano de Trabalho apresentado e aprovado (fls.211 à 216), foi proposto a atendimento à 25.000 agricultores familiares por meio da execução desta atividade e de acordo com o exposto **a atividade não foi executada.**”

2.3 Apoio aos técnicos locais na Elaboração das orientações operacionais para o PAA

Falha constatada: “Foi apresentado o Relatório da Oficina sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA realizado em Natal/RN (fls.959 à 975) e o Relatório da Oficina Estadual sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em João Pessoa/PB (fls. 976 à 1001). Nos respectivos relatórios constam as pautas das oficinas, porém as listas de presença não apresentam assinatura de nenhum participante. **Não foi apresentada nenhuma documentação quanto a Oficina do estado do Ceará.**”

2.4 Elaboração do sistema de monitoramento/avaliação e supervisão da sua aplicação

Falha constatada: “Foi proposto no Plano de Trabalho aprovado por esta Secretaria a elaboração/avaliação e supervisão do sistema de monitoramento com foco no PAA. De acordo com

material (fls.425 à 432) a entidade apresenta uma metodologia de monitoramento e modelos de planilhas (questionários) com informações dos produtores enquadrados no PAA, o objetivo da meta não foi alcançado, pois não foi verificada a utilização e a avaliação de um sistema de monitoramento conforme previsto no Projeto.”

9. Nesse cenário, as conclusões do órgão concedente, registradas no voto que subsidiou o acórdão recorrido, foram pela rejeição das contas da CTA, posto que “(...) o projeto não alcançou o objeto pactuado, tendo em vista que não foi possível verificar a execução física de nenhuma meta (...)”.

10. Esse juízo foi mantido pelo MDA mesmo após sucessivas reanálises solicitadas pela convenente e, no âmbito do TCU, não há evidências que sustentem conclusões diversas.

11. Em relação à meta 1 do plano de trabalho, ao lado da má qualidade do suposto plano de negócios e do material informativo apresentado, a convenente procedeu a alterações metodológicas que desvirtuaram as ações do convênio.

12. A CTA alegou que preteriu a adoção de medidas voltadas à construção imediata de feiras livres e a elaboração dos seus planos de negócios por considerar inviáveis tais tarefas e, por conta própria, decidiu pela realização de amplo diagnóstico que permitisse, no juízo da CTA, futuras ações de fortalecimento das feiras livres. Essa modificação, pela magnitude, não poderia ser tomada pela convenente, à revelia do órgão repassador. Ao assumir o risco de executar projeto diverso daquele concebido no convênio, deve a entidade arcar com as consequências da rejeição dos produtos apresentados e proceder à devolução das verbas recebidas.

13. Em relação à segunda meta estabelecida no plano de trabalho, além de novas mudanças metodológicas apontadas pela convenente como apoiadas por instituição alheia ao convênio, a insuficiência dos documentos apresentados na prestação de contas e no âmbito do TCU endossa o juízo pela frustração dos objetivos.

14. Também não há elementos que sustentem as alegações de falhas no relatório final de avaliação do concedente, tampouco que endossem o suposto atraso na vistoria feita pelo MDA. Como destacado pela Serur, o prazo de um ano e meio entre o final da vigência do convênio e os trabalhos de fiscalização da SAF/MDA não se mostra desarrazoado, sobretudo em face da obrigação assumida pelo convenente de guardar a documentação comprobatória da execução do ajuste pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas.

15. Ao final, em consonância com pacífica jurisprudência do TCU, não podem ser acolhidas as solicitações de consultas a supostos participantes do convênio, tampouco as requisições para elaboração de novo parecer pela SAF/MDA. Constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso de recursos federais transferidos, não cabendo a este Tribunal a realização de diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo.

16. Ante o exposto, acolho as conclusões uníssonas da Secretaria de Recursos, endossadas pelo MPTCU, e manifesto-me pelo não provimento do recurso de reconsideração e pela manutenção integral do acórdão 3.319/2015-2ª Câmara.

Assim, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de maio de 2016.

ANA ARRAES
Relatora