Proc. TC-028.116/2014-3
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Segundo a instrução à peça 37, esta tomada de contas especial foi instaurada porque os responsáveis pela Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca não demonstraram "a boa e regular aplicação dos recursos federais geridos no âmbito do convênio MinC/SE 328/2004", uma vez que, ao contrário do que deveriam, não promoveram a "apresentação de elementos comprobatórios das despesas efetuadas e de documentos que comprovassem a realização do projeto", especialmente quanto à/ao:

a) ausência de evidências de que ocorreu a formação e capacitação de 230 pessoas para realizar atividades culturais e artesanatos regionais;

b) ausência de comprovação de aquisição dos equipamentos e materiais previstos no Plano de Trabalho;

c) ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto; e

d) pagamento indevido de despesas com água, energia elétrica e telefone, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN n° 01/1997.

Em suma, para a unidade técnica "não constam dos autos elementos que permitam concluir pela execução do objeto pactuado, haja vista o convenente não ter apresentado material gráfico, material de divulgação ou fotografias que demonstrem a realização das atividades e eventos previstos no plano de trabalho". A instrução sustenta, então, que "a inexecução do objeto conveniado e a falta de apresentação de documentação exigida para a prestação de contas ensejam a restituição do valor total transferido".

Noutra vertente, a unidade técnica entende que a "ausência de relatório de cumprimento do objeto e o pagamento indevido de despesas com água, energia e telefone [...] também fundamentam o julgamento pela irregularidade das contas, a glosa integral dos valores repassados e a aplicação de sanção aos responsáveis".

Encontra-se na instrução à peça 2, p. 3, a razão de se haver apontado, como responsáveis, não apenas o dirigente máximo da entidade convenente, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, mas também seus procuradores:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56113077.

> "20. Os procuradores tiveram responsabilidade direta por atos praticados na apresentação e na execução do convênio, conforme atestam os documentos por eles subscritos. A Sra. Gislei [Siqueira Knierim] firmou o termo do convênio (peça 1, p. 48-64) e encaminhou a prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas (peça 1, p. 97). O Sr. Luis [Antonio Pasquetti] assinou o relatório de execução físico- financeira e de receita e despesa da prestação de contas da 1ª parcela (peça 1, p. 73, 75 e 77)".

Promovida a citação dessas pessoas e também da Anca, apenas o Sr. Luis Antonio Pasquetti apresentou defesa. Alegou, segundo a instrução, "que não pode ser responsabilizado pelos fatos ora questionados por não ter nenhuma relação jurídica com a celebração do convênio MinC/SE 328/2004, e seu nome não ter sequer constado do preâmbulo da aludida avença". Segundo o defendente, "não há qualquer prova que justifique sua condenação", razão pela qual requer a extinção desta TCE em relação a ele.

A unidade técnica repele essas alegações argumentando que "o Sr. Luis Antonio Pasquetti detinha amplos poderes para gerir e administrar ativa e passivamente a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, conforme procuração à peça 1, p. 44-46, válida durante toda a vigência do convênio, haja vista não constar dos autos nenhum instrumento de revogação ou renúncia que a tenha extinguido". A instrução sustenta que, além disso, "constam dos autos documento por ele subscritos que comprovam sua atuação na gestão do convênio em exame fazendo uso dos poderes administrativos a ele conferidos, a saber: relatório físico-financeiro do projeto, execução da receita e da despesa e relação de pagamentos, todos relativos à primeira prestação de contas parcial".

No que diz respeito à responsabilização do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, a unidade técnica considera que deva ser afastada. As razões para tanto residiriam no fato de que, no período de sua gestão, foi liberada somente a primeira parcela dos recursos do convênio. A reprovação da prestação de contas dessa parcela teria sido revista pelo órgão de origem, que reformulou sua opinião, concluindo que as impropriedades constatadas poderiam ser qualificadas como 'formais', devendo a convenente saneá-las quando da apresentação da prestação de contas subsequente, sob pena de suspensão da libração das parcelas restantes". Segundo a instrução, "somente quando da análise da prestação de contas relativa às três primeiras parcelas, época em que o responsável não mais respondia pela Anca, é que o parecer do Ministério concluiu pela reprovação das contas, em face do não saneamento das falhas apontadas, e pela devolução total dos recursos transferidos".

Com as devidas vênias, discordo das conclusões da unidade técnica.

O Sr. Luis, como procurador, tinha o poder de representar a entidade convenente, inclusive para prestar contas, o que não implica necessariamente o dever de prestar contas. O dever de prestar contas, conforme disciplina constitucional e legal, decorre dos compromissos assumidos pelo gestor signatário do termo do convênio (poder de gerir o recurso) ou da sua efetiva gestão, que implicam responsabilidade pessoal pela aplicação dos recursos públicos. O Sr. Luis, no entanto, somente assinou documentos para a prestação de contas, o que não implica nem autoriza deduzir que tenha gerido os respectivos recursos.

Tampouco o fato de ser procurador da entidade coloca os demais funcionários sob sua submissão hierárquica, razão pela qual o Sr. Luis Antonio Pasquetti, ao contrário do dirigente máximo da entidade, não pode ser responsabilizado por culpa *in eligendo* ou *in vigilando* com base na organização estatutária da entidade convenente, mas tão somente em razão de algum ato específico e concreto.

Discordo também da exclusão da responsabilidade do Sr. Adalberto Floriano com fundamento no fato de que já não era mais gestor quando do "não saneamento das falhas apontadas" na prestação de contas da primeira parcela dos recursos do convênio. A irregularidade da despesa, ou da sua comprovação, precede seu "não saneamento". E o correspondente dever de prestar, de caráter pessoal, subsiste mesmo ante o desligamento do responsável da entidade convenente. Ademais, a reformulação da opinião inicial do órgão de origem acerca da prestação de contas da primeira parcela não representa juízo de mérito sobre a regularidade da despesa, mas mero juízo sobre o que seria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56113077.

necessário, em termos formais, para a liberação da segunda parcela de recursos, vale dizer, equivale à compreensão de que a aprovação da despesa sob o aspecto material poderia esperar até a apresentação da prestação de contas das parcelas seguintes ou até mesmo da prestação de contas final.

Por outro lado, a própria responsabilização do Sr. Adalberto carece de fundamento. A ausência de fotos e matéria de divulgação acerca da despesa por ele realizada não bastam para que lhe seja imposta a obrigação de devolver os recursos. Primeiro porque não consta do termo de convênio a obrigação de apresentar esses elementos. A exigência de apresentação do "material de divulgação" fundamentar-se-ia na cláusula 15ª, que, no entanto, obriga a divulgação da marca do MTur no material produzido, mas não obriga a produção do material ou sua apresentação na prestação de contas. Segundo porque esses meios de prova são aplicáveis, logicamente, à realização de eventos, ao passo que a primeira parcela da transferência, única importância que esteve sob a responsabilidade do Sr. Adalberto Floriano, destinava-se apenas a compra de equipamentos.

É verdade, contudo, que os fundamentos da proposta de condenação repousam também sobre a ausência de extratos bancários, o que, de per si, poderia constituir motivo para condenação, caso prejudicasse o estabelecimento do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e o objeto do convênio. Porém, se for mesmo esse o caso, haveria necessidade de nova citação, haja vista essa acusação não se encontrar abrangida nas ocorrências pelas quais ele foi ouvido, conforme se vê à peça 12, as quais já transcrevi no primeiro parágrafo deste parecer. A medida, porém, fica prejudicada pelo decurso de mais de dez anos desde os fatos ora inquinados.

Discordo, por fim, do entendimento de que se tenha caracterizado a insuficiência do relatório de cumprimento do objeto. Noto que a imputação nasceu da ponderação havida no parecer técnico à peça 1, p. 99-105, no sentido de que, ante "a ausência das comprovações do processo de treinamento e de um RCO consistente, incluindo a manifestação do público alvo, não há como avaliar se o projeto cumpriu o objeto proposto". Ocorre, porém, que o RCO consiste, na verdade, nas peças definidas na cláusula oitava, parágrafo segundo, do termo de convênio, peça 1, p. 58-60, perante as quais a instrução dos autos não evidenciou o descumprimento das obrigações do convenente:

> Parágrafo Segundo - A prestação de contas será constituída de Relatório de Cumprimento do Objeto, acompanhado dos elementos descritos no art. 28 1 da IN/STN 01, de 15.01.97, compreendendo os seguintes documentos: Ofício de Encaminhamento; Relatório de Execução Físico-Financeira; Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos, a contrapartida e os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro e os saldos, quando for o caso; Relação de Pagamentos; Relação de Bens Adquiridos, Produzidos ou Construídos; O Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da VI parcela até o último pagamento e conciliação bancária quando for o caso; g) Comprovante de recolhimento do saldo de recursos à conta indicada pelo responsável pelo projeto, quando for o caso; Cópia do despacho adjudicatório das licitações realizadas, ou justificativas para sua dispensa, com o embasamento legal; Cópia do Termo de Aceitação Definitiva da Obra, quando for o caso.

Considero, nesse contexto, que o fator determinante para a não execução completa do objeto do convênio foi a interrupção do repasse das parcelas avençadas que, por sua vez, foi menos consequência da insuficiência da prestação de contas do primeiro repasse do que do não atendimento das diligências promovidas pelo órgão de origem. O parecer financeiro nº 141/2010, peça 1, p. 99-105, do qual transcrevo excertos mais significativos, é esclarecedor nesse sentido:

> O convenente continuou a ser interpelado em relação à Prestação de Contas da 1ª parcela por meio do Ofício n 0075/CPCON/CGConv/DGI/SE, de 15 de janeiro de 2007, a fI. 263, para a complementação da Prestação de Contas, porém não foi respondido.
>
> A prestação de contas da 2ª parcela foi enviada no dia 28 de junho de 2007. Entretanto, a documentação apresentada está incompleta, pois não consta Relatório de Cumprimento do Objeto, material gráfico, material de divulgação e fotos que comprovem a realização das atividades e eventos previstos no Plano de Trabalho. O convenente foi diligenciado por meio do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56113077.

Ofício nº1062/CPCON/CGConv/DGI, de 23 de julho de 2007, a apresentar a complementação da Prestação de Contas, contudo não houve resposta.

Considerando os demais relatórios apresentados para as prestações de contas, assim como os recibos e notas fiscais, não é possível constatar se o objeto do convênio foi totalmente cumprido, em seu aspecto físico, e a falta do Relatório de Cumprimento do Objeto impede esta Secretaria de posicionar-se quanto às etapas executadas parcialmente.

Creio, pois, que o fracasso na execução do convênio deve ser atribuído a quem tinha o dever de prestar os esclarecimentos requeridos pelo órgão de origem e se omitiu quanto a isso. Concordo, quanto a esse ponto, com a responsabilização da Sra. Gislei Siqueira Knierim, não apenas porque era procuradora da entidade e apresentou documentos a título de prestação de contas da segunda e terceiras parcelas do convênio, peça 1, p. 97, mas sobretudo porque foi a signatária do termo de convênio.

Ante o exposto, manifesto-me parcialmente em desacordo com a proposta da unidade técnica à peça 37, p. 7-8, por, embora concordar com a exclusão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins da relação processual, basear-me em fundamentos distintos, conforme considerações contidas neste parecer, bem assim por entender que o mesmo encaminhamento deva ser aplicado também ao Sr. Luiz Antonio Pasquetti, sendo incabível o julgamento pela irregularidade de suas contas ou a sua condenação ao pagamento de débito e multa.

.

Ministério Público, em 09/08/2016.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56113077.