

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 028.116/2014-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação Nacional de Cooperação Agrícola (55.492.425/0001-57);

Responsáveis: Adalberto Floriano Greco Martins (085.292.518-22); Associação Nacional de Cooperação Agrícola (55.492.425/0001-57); Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91); Luís Antonio Pasquetti (279.425.620-34)

Representação legal: Marcos Ataíde Cavalcante (OAB/DF 11.618), Marcos Vinicius Barrozo Cavalcante (OAB/DF 19.850), Jaqueline Blondin De Albuquerque (OAB/DF 11.543), Diogo Barrozo Cavalcante (OAB/DF 26.471) e Lorena Monteiro Falcão (OAB/DF 46.813)

SUMÁRIO: CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. TCE. CITAÇÃO. REVELIA DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÃO DE DEFESA APRESENTADA APENAS POR UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS.

## RELATÓRIO

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura (MinC) contra a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) e dos senhores Luís Antônio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, em razão do não-encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do convênio MinC/SE 328/2004, cujo objeto era o apoio ao Projeto Arte, Cultura, Cidadania e Geração de Renda.

2. Finalizada a fase internada do processo de tomada de contas especiais, foram os autos remetidos ao Tribunal, ocasião na qual foi promovida a análise contida à peça 2, segundo a qual o auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) concluiu, com o aval do corpo diretivo daquela unidade, que deveria ser promovida a citação, em caráter solidário, de Luís Antônio Pasquetti (CPF 279.425.620-34) e Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), na condição de procuradores, do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22), Secretário-Geral, e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) (CNPJ 55.492.425/0001-57).

3. Expedidos os ofícios de citação, foram apresentadas ao Tribunal alegações de defesa que mereceram a seguinte análise, **in verbis**:

“[...]”

### **HISTÓRICO**

2. *O convênio foi firmado no valor de R\$ 117.187,50, sendo R\$ 93.750,00 à conta do concedente e R\$ 23.437,50 referentes à contrapartida do conveniente, com vigência de 30/12/2004 a 25/8/2007 (peça 1, p. 48-64 e 95). O cronograma de desembolso do convênio previa que os R\$ 93.750,00 do concedente seriam liberados em cinco parcelas, tendo sido*

transferidas somente as três primeiras, no valor de R\$ 59.370,00, por meio das seguintes ordens bancárias (peça 1, p. 156):

Parcela	Data da OB	OB	Valor (R\$)
1	22/2/2005	2005OB900085	24.640,00
2	29/7/2005	2005OB902628	17.365,00
3	21/11/2005	2005OB904090	10.465,00
		2005OB904091	6.900,00
Total			59.370,00

3. O plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 4-15) previa a capacitação de 230 jovens de diversas regiões do Estado de Mato Grosso do Sul, oriundos de áreas de assentamento, para desenvolvimento de atividades culturais e produção de artesanatos regionais, no período de 2004 a 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura. Para tanto, estavam previstas oficinas de capacitação de cultura com apresentação de resultado para a comunidade, bem como despesas com aquisição de equipamentos de sonorização e livros para as oficinas.

4. A prestação de contas foi analisada por meio do Parecer Técnico 141/2010/CGGPC/SCC/MinC (peça 1, p. 99-105) e do Parecer Financeiro 127/2012-CPCON/CGEX/SPOA (peça 1, p. 111-113). Na análise promovida, o Ministério concluiu pela reprovação da prestação de contas do convênio MinC/SE 328/2004 e ressarcimento do valor total transferido, em face da não comprovação da execução física do objeto pactuado. O Ministério da Cultura deixou de efetuar a análise da prestação de contas em relação à execução financeira, em face da inexecução física do objeto, nos termos do art. 7º, inciso XII, alíneas “a”, “b” e “c”, da Instrução Normativa STN 1/1997, e da cláusula nona do termo de convênio.

5. Por meio dos ofícios 545, 546 e 547/2012-SPOA/SE/MinC, de 30/10/2012 (peça 1, p. 121, 125 e 129), devidamente entregues aos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, e à Associação Nacional de Cooperação Agrícola, conforme guia de remessa de documentos à peça 1, p. 133, foi solicitado o ressarcimento do valor devido aos cofres públicos, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

6. Em face do não encaminhamento da documentação exigida para a prestação de contas do convênio MinC/SE 328/2004, foi instaurada a presente tomada de contas especial e emitido o relatório de TCE 58/2012 (peça 1, p. 138-141), com apuração de dano ao erário no valor original de R\$ 59.370,00, e imputação de responsabilidade aos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, procuradores da Anca à época da ocorrência dos fatos e responsáveis pela gestão financeira do ajuste, em solidariedade com a entidade.

7. No referido relatório de TCE, em que os fatos estão circunstanciados, restou claro que os responsáveis tiveram oportunidade de defesa, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, mas não havendo recolhimento aos cofres públicos da importância impugnada, e subsistindo o motivo que legitimou a instauração da TCE, foram consideradas esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento ao erário. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a nota de lançamento 2012NL000094, de 21/12/2012 (peça 1, p. 148).

8. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1365/2014, de 22/8/2014, concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p. 158-162). O Pronunciamento Ministerial, com ciência da manifestação pela irregularidade das contas, foi emitido em 7/10/2014 (peça 1, p. 170).

9. Na instrução inicial dos autos (peça 2), foi proposta a citação solidária da Associação Nacional de Cooperação Agrícola e dos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, na qualidade de procuradores da entidade, e do Sr. Adalberto Floriano

*Greco Martins, na qualidade de Secretário Geral da entidade, para que apresentassem alegações de defesa em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos no âmbito do convênio MinC/SE 328/2004, em face das seguintes irregularidades:*

- 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;*
- 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 1/1997.*

10. *O Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, Secretário Geral da Anca, foi incluído no polo passivo desta tomada de contas especial, por ter estabelecido a procuração que outorgou poderes aos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, para gestão do convênio em exame (peça 1, p. 44-46), tendo em vista que a constituição de procuradores para agir em nome da entidade não afasta de seu titular a responsabilidade por culpa in eligendo ou in vigilando, em caso de eventuais irregularidades cometidas na utilização de recursos públicos. A responsabilização da Associação Nacional de Cooperação Agrícola, por sua vez, na condição de entidade proponente e destinatária dos recursos transferidos, em solidariedade com seus administradores, baseou-se no entendimento constante da Súmula TCU 286.*

11. *Em cumprimento ao Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, de 6/5/2015 (peça 5), foi promovida a citação dos Srs. Luis Antonio Pasquetti, Gislei Siqueira Knierim e Adalberto Floriano Greco Martins e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola, mediante os ofícios 1328, 1327, 1329 e 1362/2015-TCU/SECEX-SP, os três primeiros de 22/5/2015 e o último de 27/5/2005, respectivamente (peças 11 a 14). Em relação à Sra. Gislei Siqueira Knierim, foi feita nova tentativa de citação, mediante o ofício 1881/2015-TCU/SECEX-SP, de 20/7/20015 (peça 31).*

11.1. *O Sr. Luís Antonio Pasquetti tomou ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme AR à peça 16, e solicitou prorrogação de prazo para atendimento à citação por meio do expediente à peça 17. O pedido de prorrogação foi deferido, consoante despacho do Diretor da 1ª Diretoria Técnica da Secex-SP à peça 24, tendo o responsável tomado ciência de tal decisão por meio do ofício 1676/2015-TCU/SECEX-SP, de 30/6/2015 (peça 26), conforme AR à peça 30. O responsável atendeu à citação nos termos do expediente à peça 29.*

11.2. *Considerando que as duas tentativas de notificação da Sra. Gislei Siqueira Knierim, ambas enviadas ao endereço da responsável constante do cadastro da Receita Federal (peça 9), foram devolvidas pelos Correios com o motivo “não procurado” (peças 27 e 33), e não havendo outro endereço em que a responsável pudesse ser localizada, sua citação foi efetivada por meio de edital publicado no Diário Oficial da União de 28/8/2015 (peça 36), nos termos do Despacho do Diretor da 1ª Diretoria Técnica da Secex-SP à peça 34. Embora devidamente citada pela via editalícia, a responsável não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.*

11.3. *O Sr. Adalberto Floriano Greco Martins foi notificado no endereço constante do cadastro da Receita Federal, conforme consulta ao sistema CPF à peça 7. Apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme AR à peça 25, o responsável não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.*

11.4. *A Associação Nacional de Cooperação Agrícola foi notificada no endereço constante do cadastro da Receita Federal, conforme consulta ao sistema CNPJ à peça 8. Apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme AR à peça 15, a entidade, na pessoa de seu representante legal, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.*

11.5. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os Srs. Adalberto Floriano Greco Martins e Gislei Siqueira Knierim, e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, impõe-se que sejam considerados revéis, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

### **EXAME TÉCNICO**

#### **12. Análise das alegações de defesa do Sr. Luis Antonio Pasquetti**

12.1. *O Sr. Luis Antonio Pasquetti, representado por seus advogados constituídos nos autos, alega 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, especialmente em razão de não ter competência estatutária e legal para firmar o convênio em tela. Ressalta que o referido ajuste foi assinado por Gislei Siqueira Knierim, então procuradora da Associação, e por Célio Roberto Turino de Miranda, então Secretário de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura. O responsável conclui que não há qualquer prova que justifique sua condenação, e requer a extinção desta TCE em relação a sua pessoa.*

12.2. *As alegações apresentadas pelo responsável não merecem prosperar. Em sentido contrário ao argumento da defesa, 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. Além disso, constam dos autos documentos 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 (peça 1, p. 73-77).*

12.3. *Dessa forma, o fato de o responsável não ter participado diretamente da celebração do convênio MinC/SE 328/2004 não o exime da responsabilidade solidária pela execução irregular de seu objeto, cabendo propor que suas alegações de defesa sejam rejeitadas.*

#### **13. Análise das irregularidades objeto de citação dos responsáveis**

13.1. *Considerando que a defesa trazida aos autos pelo Sr. Luis Antonio Pasquetti restringiu-se a questionar sua inclusão no polo passivo desta TCE, e que os demais responsáveis arrolados nos autos permaneceram inertes, devendo ser considerados revéis, passa-se ao exame das irregularidades apontadas na instrução inicial dos autos e objeto de citação dos responsáveis.*

13.2. *O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Esse entendimento tem sido adotado pelo Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 4052/2015-1ª Câmara, 666/2015-1ª Câmara, 7461/2014-1ª Câmara, 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/1997-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.*

13.3. *No presente caso, os responsáveis deveriam ter demonstrado a boa e regular aplicação dos recursos federais geridos no âmbito do convênio MinC/SE 328/2004, por meio da apresentação de elementos comprobatórios das despesas efetuadas e de documentos que comprovassem a realização do projeto, especialmente quanto às ressalvas descritas no item 9 desta instrução.*

13.4. *A capacitação de 230 pessoas, para realizar atividades culturais e artesanatos regionais, e aquisição de equipamentos e materiais previstos no plano de trabalho não puderem ser comprovadas. De fato, não constam dos autos elementos que permitam concluir pela*

*execução do objeto pactuado, haja vista o conveniente não ter apresentado material gráfico, material de divulgação ou fotografias que demonstrem a realização das atividades e eventos previstos no plano de trabalho. Nesse sentido, a inexecução do objeto conveniado e a falta de apresentação de documentação exigida para prestação de contas ensejam a restituição do valor total transferido, nos termos do art. 7º, inciso XII, da IN STN 1/1997, e da cláusula nona do convênio MinC/SE 328/2004.*

*13.5. A ausência de relatório de cumprimento do objeto e o pagamento indevido de despesas com água, energia elétrica e telefone, a despeito de reiteradas diligências promovidas pelo Ministério com vistas ao saneamento das irregularidades apontadas desde a apresentação da primeira prestação de contas parcial, conforme pontuado no Parecer Técnico 141/2010/CGGPC/SCC/MinC, também fundamentam o julgamento pela irregularidade das contas, a glosa integral dos valores repassados e a aplicação de sanção aos responsáveis.*

*13.6. Nessa linha de entendimento, a ausência de comprovação da execução física do objeto do convênio MinC/SE 328/2004 configura infração que se enquadra nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, devendo ser proposto o julgamento pela irregularidade das contas, a glosa integral dos valores repassados e a aplicação de sanção aos responsáveis.*

*13.7 No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, não há elementos nos autos para que se possa efetivamente reconhecê-la, em face da revelia de alguns responsáveis e da ausência de documentos comprobatórios que poderiam ser trazidos aos autos pelo Sr. Luís Antonio Pasquetti em sua defesa, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

#### **14. Análise da responsabilização dos agentes envolvidos**

*14.1. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos geridos no âmbito do convênio MinC/SE 328/2004 foram integralmente aplicados na gestão dos Srs. Luís Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierim, na qualidade de procuradores da Anca à época. E, nos termos da Súmula TCU 286, deve incidir sobre a entidade e seus administradores a responsabilidade solidária pelo dano.*

*14.2. Quanto à responsabilização do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, cumpre tecer algumas considerações. O responsável foi incluído no polo passivo desta TCE, por possível culpa **in eligendo** ou **in vigilando**, quando da constituição dos procuradores da entidade, conforme apontado no item 10 desta instrução. A despeito disso, entende-se que sua responsabilização no presente processo pode ser afastada, nos mesmos moldes do encaminhamento adotado nos autos do TC 021.870/2014-4 e do TC 026.758/2014-8, pelas razões a seguir expostas.*

*14.3. Em 15/5/2005, conforme ata da Assembleia Geral Ordinária da Anca (peça. 20, p. 12-16, do TC 021.870/2014-4), foi eleito o Sr. Pedro Ivan Christófoli para o cargo de Secretário Geral da entidade. Dessa forma, sua responsabilização no presente processo deve se restringir ao período compreendido entre a data da assinatura do convênio, em 30/12/2004, e a data de seu afastamento do cargo de Secretário Geral, em 15/5/2005.*

*14.4. Nesse período, somente a primeira parcela de recursos do convênio MinC/SE 328/2004, no valor de R\$ 24.640,00, foi transferida pelo Ministério à entidade. A prestação de contas parcial, relativa a essa primeira parcela, foi analisada por meio da Avaliação da execução do projeto, de 14/10/2005 (peça 1, p. 83), e da Informação 95/2005-SPCON/GEAR/SEFIC, de 14/10/2005 (peça 1, p. 85-91). Naquela oportunidade, o Ministério concluiu pela reprovação da referida prestação de contas parcial, quanto à execução física, em face do descumprimento do objeto e/ou do não alcance do objetivo a que se propunha. Quando da análise da execução financeira do projeto, por meio da Informação 95/2005-SPCON/GEAR/SEFIC, o Ministério reformulou sua opinião, concluindo que as impropriedades constatadas poderiam ser qualificadas como “formais”, devendo a conveniente saneá-las*

*quando da apresentação da prestação de contas subsequente, sob pena de suspensão da liberação das parcelas restantes. A única despesa efetivamente impugnada referia-se ao valor de R\$ 161,89, a título de despesas bancárias, o qual deveria ser ressarcido à conta do concedente. 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.*

*14.5. Acrescenta-se que a Anca foi notificada sobre o teor da Informação 95/2005-SPCON/GEAR/SEFIC por meio do ofício 777, de 4/11/2005 (peça 1, p. 93), data em que o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins não mais respondia pela entidade, sendo razoável admitir que, ainda que o responsável tenha tomado conhecimento do conteúdo da notificação, a adoção de providências para saneamento das irregularidades, bem como a eventual devolução de valores, não estava mais sob sua alçada.*

*14.6. Nessa linha de raciocínio, durante a gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, na qualidade de Secretário Geral da Anca, foram efetivamente glosadas despesas no valor de R\$ 161,89, e, diante da baixa materialidade do valor envolvido, entende-se que a responsabilização do responsável por tal débito mostra-se medida de excessivo rigor, cabendo propor sua exclusão do polo passivo desta TCE.*

*14.7. Por fim, registra-se que a responsabilização dos Secretários Gerais sucessores do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins e responsáveis pela gestão das demais parcelas de recursos liberadas, no presente momento, mostra-se medida desarrazoada, tendo em vista que o ofício de citação seria a eles encaminhado depois de transcorridos mais de dez anos da data de ocorrência dos fatos, o que inviabilizaria o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa perante o Tribunal, trazendo consequências indesejáveis também à celeridade processual e à pronta prestação jurisdicional do TCU.*

### **CONCLUSÃO**

*15. Diante da rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antonio Pasquetti e da revelia da Sra. Gislei Siqueira Knierim e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da mesma lei.*

*16. Em relação ao Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, conforme análise empreendida no item 14 desta instrução, deve ser proposta sua exclusão da presente relação processual.*

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

*17. A Associação Nacional de Cooperação Agrícola possui inúmeros processos de tomada de contas especial neste Tribunal, envolvendo a gestão irregular de convênios firmados com a entidade, cabendo citar trecho do relatório que fundamentou o Acórdão 9905/2011-TCU-2ª Câmara, proferido nos autos do TC 011.172/2009-7, a seguir reproduzido:*

*3.1. Vale comentarmos as considerações tecidas pela equipe Secex/SP, que subsidiaram o Acórdão 2261/2005 - Plenário, referente ao TC 003.067/2005-4, relativo ao Relatório de Auditoria de interesse do Senado Federal, que tratou da consolidação das auditorias realizadas no âmbito das Secretarias de Controle Externo/TCU (4ª, 5ª, 6ª, São Paulo e RGS), nos 109 convênios celebrados entre a União e várias instituições de direito privado, dentre as quais a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, no período de 1998 a 2004, por meio de 15 unidades gestoras de recursos da União, incluindo ministérios, secretarias especiais, autarquias e fundo.*

*3.2. Em relação à participação da ANCA, registrou-se o equivalente a 53,5% dos recursos repassados pela União no período enfocado, com a celebração de 63 convênios. Cabe*

informar que o convênio ora em análise, em que pese ter sido citado no Relatório de Auditoria, não se encontrava nos convênios relacionados para instauração de TCE's.

3.3. De acordo com o apurado naquela oportunidade: **“O estatuto social da ANCA é composto de objetivos genéricos, a permitir que a entidade se candidate a atuar na execução de ações contidas nas mais diferentes funções de governo”**.

3.4. Conforme observado pela equipe, especificamente em relação à ANCA: **“(…) sempre sem previsão legal ou do instrumento do convênio, subcontratam o objeto conveniado ou repassam recursos diretamente a entidades ligadas aos movimentos sociais que atuam no âmbito da questão agrária para execução das principais metas dos convênios, ou se valem de serviços prestados por colaboradores eventuais remunerados com recursos do convênio. Dessa forma, pode-se concluir que a ANCA e a (...) atuam muito mais como agências de captação de recursos para financiamento de atividades de interesse de pessoas e demais organizações vinculadas aos chamados movimentos sociais, formais e informais, do que como agentes próprios de execução de ações relativas a políticas públicas descentralizadas”**.

3.5. Infere a equipe, que esse tipo de irregularidade potencializa riscos de inexecuções ou execuções imperfeitas em razão da descentralização de execução de ações a entidades que não dispõem de condições ou de atribuições para executá-las, além de possibilitar a ocorrência de dano ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos.

3.6. Outro ponto abordado por ocasião daquela auditoria diz respeito à inexecução ou execução parcial dos objetos pactuados: **“Em alguns convênios celebrados com a ANCA os elementos de comprovação trazidos ao processo são insuficientes à comprovação da efetiva realização do objeto. Há desde mudanças de locais de execução de eventos, sem prévio conhecimento e anuência do concedente, até a inexecução ou não aprovação da execução das metas conveniadas”**.

(Grifos inovados).

18. Ressalta-se que, nos processos de TCE envolvendo a Anca em que já houve decisão de mérito, as contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis, cabendo citar, a título de exemplo, os Acórdãos 4092/2015, 4691/2014, 5106/2014, 5355/2014, 5995/2014, 7576/2015 e 7582/2015, todos da 1ª Câmara do TCU.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

19. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) excluir da relação processual o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antonio Pasquetti;

c) considerar revéis a Sra. Gislei Siqueira Knierim e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210, caput e § 1º, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar **irregulares** as contas da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57) e dos Srs. Luís Antonio Pasquetti (279.425.620-34) e Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), e condená-los, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
<b>24.640,00</b>	<b>22/2/2005</b>

17.365,00	29/7/2005
17.365,00	21/11/2005

e) aplicar aos Srs. Luís Antonio Pasquetti (279.425.620-34) e Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91) e à Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

g) autorizar, caso requerido, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

h) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

i) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

j) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, aos responsáveis e ao Ministério da Cultura.

”

4. Tendo o corpo diretivo da Secex/SP se manifestado de acordo, foram os autos submetidos ao Ministério Público junto ao TCU que, nos seguintes termos, dissentiu do encaminhamento proposto pela Secex/SP, **in verbis**:

“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 nº 01/1997.

Em suma, para a unidade técnica “não constam dos autos elementos que permitam concluir pela execução do objeto pactuado, haja vista o conveniente 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 conveniente, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, mas também seus procuradores:*

*“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 conveniente saneá-las quando da apresentação da prestação de contas subsequente, sob pena de suspensão da liberação 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 conveniente, 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 conveniente, 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 conveniente. 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 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 persi**, 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 conveniente:*

*Parágrafo Segundo - A prestação de contas será constituída de Relatório de Cumprimento do Objeto, acompanhado dos elementos descritos no art. 28 I 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 conveniente 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 fl. 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 conveniente foi diligenciado por meio do Ofício n°1062/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.”*

É o relatório.