

GRUPO II - CLASSE II – Primeira Câmara
TC 008.826/2015-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA

Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA (55.492.425/0001-57), Adalberto Floriano Greco Martins (085.292.518-22), Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91), Luis Antonio Pasquetti (279.425.620-34), Odimilson Soares Queiroz (067.777.911-91), Roberto Kiel (424.832.390-72) e Rolf Hackbart (266.471.760-04).

Representação legal: Paulo Juliano Garcia Carvalho (51.193/OAB-RS), representando Rolf Hackbart; Sebastião Azevedo (1159/OAB-DF) e Sebastião Azevedo Júnior (36.662/OAB-DF), representando Odimilson Soares Queiroz; Jaqueline Blondin de Albuquerque (11.543/OAB-DF) e outros, representando Luis Antonio Pasquetti.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCRA. REPASSE DE RECURSOS À ANCA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE OUTROS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E CONDENAÇÃO EM DÉBITO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório a instrução da Secex-SP (peça 69), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela secretaria:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em desfavor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) e dos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins (Secretário-Geral da Anca à época dos fatos), Gislei Siqueira Knierim (Procuradora da Anca à época dos fatos), Luís Antônio Pasquetti (Procurador da Anca à época dos fatos), Odimilson Soares Queiroz (Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário Substituto do Incra à época dos fatos) e Rolf Hackbart (Presidente do Incra à época dos fatos), em razão da reprovação integral da prestação de contas dos recursos repassados pelo Incra à Anca por força do Convênio CRT/DF 44.900/2004 (peça 1, p. 489), o qual teve por objeto (excerto transcrito da peça 1, p. 103; termo de convênio à peça 1, p. 103-111; Plano de Trabalho à peça 1, p. 113-119; Projeto Técnico apresentado pela Anca à peça 1, p. 49-83):

‘(...) a implementação da rede Bionatur, com a realização de 01 (um) encontro nacional, participando aproximadamente 250 (duzentos e cinquenta) Assentados da Reforma Agrária; e 01 (um) curso de capacitação técnica para 40 (quarenta) assentados, durante 04 (quatro) dias, a fim de qualificar os participantes em produção de outras sementes ecológicas de hortaliças, que integra a ação de Fomento a Agroindustrialização, Comercialização e Atividades Pluriativas Solidárias.’

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 105), foram previstos R\$ 82.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 73.700,00 seriam repassados pelo

concedente e R\$ 8.300,00 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2004OB903903, no valor de R\$ 73.700,00, emitida em 27/12/2004 (peça 1, p. 127). Os recursos foram creditados na conta específica do convênio em 29/12/2004 (peça 1, p. 145).

4. O ajuste teve vigência no período de 12/11/2004 a 12/2/2005, conforme a cláusula nona (peça 1, p. 109), e previa a apresentação da prestação de contas até 13/4/2005, conforme a cláusula quinta (peça 1, p. 107) do termo do convênio.

5. Por meio de expediente datado de 11/1/2005 (peça 1, p. 129), a Anca informou ao Incra que as atividades relativas ao convênio em tela seriam realizadas no estado de São Paulo (diferentemente do que constava no Projeto Técnico apresentado pela Anca, que fundamentou a celebração do convênio, segundo o qual as atividades deveriam ser realizadas em Candiota/RS, conforme se verifica à peça 1, p. 67). Diante da solicitação do Incra para que fossem informados com antecedência o local e a data do evento, para possibilitar a fiscalização (fax datado de 1/2/2005 – peça 1, p. 133), a Anca afirmou, por meio de expediente datado de 18/2/2005 (peça 1, p. 135), que as atividades – um encontro e um curso de capacitação técnica – já haviam sido realizadas ‘no estado de São Paulo, entre os dias 20 a 23 de janeiro’.

5.1. Posteriormente foi juntado aos autos o documento intitulado Relatório Descritivo Convênio 44900/2004 (peça 1, p. 217-225), supostamente elaborado pelo Escritório Nacional da Anca em Brasília, mas sem estar datado nem assinado, relatando que tanto o encontro nacional quanto o curso de capacitação técnica teriam sido realizados no período de 20 a 23/1/2005 em Guararema/SP.

6. Por meio de expediente datado de 12/4/2005, a Anca apresentou a prestação de contas do Convênio CRT/DF 44.900/2004 (peça 1, p. 139-209).

7. No tocante à execução física do convênio, o Incra inicialmente atestou, por meio de documento intitulado Relatório de Cumprimento do Objeto, datado de 17/6/2005, ‘que o objeto do convênio foi cumprido em sua integridade, e que, do ponto de vista da execução, nada impede sua aprovação’ (peça 1, p. 229).

7.1. Posteriormente, por meio da Informação 5/DDA-1/Incra, datada de 4/2/2009 (peça 1, p. 282-290), essa manifestação inicial foi retificada, tendo sido proposta a devolução, pela conveniente, dos recursos envolvidos no convênio, considerando, entre outros motivos, que:

a) houve descumprimento do item 11 do Projeto Técnico apresentado pela Anca (que é parte integrante do Convênio CRT/DF 44.900/2004, nos termos da cláusula primeira, parágrafo único, do termo de convênio), à peça 1, p. 67, tendo em vista que o local do encontro nacional e do curso foi modificado pela Anca de Candiota/RS para o estado de São Paulo, sem prévia autorização do Incra;

b) a Anca somente informou as novas datas do encontro nacional e do curso após a sua suposta realização, circunstância que impossibilitou o Incra de fiscalizá-los e de acompanhar a sua efetiva execução;

c) não houve apresentação, pela Anca, dos meios de verificação do cumprimento dos objetivos específicos do convênio (um encontro nacional e um curso de capacitação), previstos no item 6 do Projeto Técnico, à peça 1, p. 63, tais como as listas de presença dos participantes e fotografias desses eventos.

8. No tocante à execução financeira do convênio, o Incra elaborou diversas análises (peça 1, p. 231-233, 247 e 268-270) relacionando inconsistências detectadas na prestação de contas apresentada pela conveniente. A Anca apresentou respostas para as primeiras análises do Incra (peça 1, p. 237-245, 251-266), mas posteriormente permaneceu silente.

8.1. A partir de então, houve outras análises pelo concedente (peça 1, p. 278-280, 294-308 e 312-320), tendo si do notificada a Anca para recolhimento ao erário do valor repassado pelo Incra, haja vista que as contas do Convênio CRT/DF 44.900/2004 não foram aprovadas (peça 1, p. 324). A conveniente permaneceu silente, tendo o Incra elaborado nova análise, em cuja conclusão foram

destacadas as seguintes ocorrências (peça 1, p. 342-348):

a) não comprovação da execução do objeto do convênio, haja vista que a Informação 5/DDA-1/Inkra (peça 1, p. 282-290) não atesta o alcance dos resultados na forma pactuada, que não existe documentação complementar e comprobatória da realização dos eventos (fotografias, listas de frequência dos participantes do curso de capacitação e do encontro nacional, etc.) e que não havia técnicos do Inkra presentes nos eventos supostamente realizados;

b) alteração, pela Anca, do local de realização dos eventos (do Rio Grande do Sul para São Paulo);

c) direcionamento do Convite 1/2005, por meio do qual a Anca teria contratado uma outra entidade para supostamente executar o objeto do convênio, a três entidades privadas sem fins lucrativos que mantêm convênios celebrados com o Inkra em nível nacional (Iterra, Cooperinca e Cepatec – peça 1, p. 171, 183 e 193);

d) ausência de aplicação de recursos no mercado financeiro e de retenção de tributos, despesas realizadas com tarifas bancárias, falta de comprovação dos recursos da contrapartida e da devolução do saldo final.

8.2. Posteriormente, o Inkra encaminhou ofícios de notificação à Anca e aos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins (Secretário-Geral da Anca à época dos fatos), Gislei Siqueira Knierim (Procuradora da Anca à época dos fatos), Luís Antônio Pasquetti (Procurador da Anca à época dos fatos), Odimilson Soares Queiroz (Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário Substituto do Inkra à época dos fatos) e Rolf Hackbart (Presidente do Inkra à época dos fatos) conforme peça 1, p. 379-425. De acordo com o Inkra (peça 1, p. 521-523), apenas o Sr. Rolf Hackbart se manifestou (peça 1, p. 427-437).

9. Por meio do Relatório de Tomada de Contas Especial datado de 24/12/2013 (peça 1, p. 459-527), o Inkra procedeu à análise circunstanciada dos fatos, tendo apurado débito correspondente ao valor total repassado à Anca (R\$ 73.700,00, importância creditada na conta específica do convênio em 29/12/2004, conforme peça 1, p. 491), arrolando como responsáveis solidários a Anca e os Srs. Adalberto Floriano Greco Martins, Gislei Siqueira Knierim, Luís Antônio Pasquetti, Odimilson Soares Queiroz e Rolf Hackbart (peça 1, p. 517-521). Após controvérsia entre a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial e a Auditoria Interna do Inkra (peça 1, p. 529-590), a presente TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União em 30/12/2014 (peça 1, p. 592).

10. A Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 2.337/2014 e o Certificado de Auditoria 2.337/2014 (peça 1, p. 600-606), concluindo pela irregularidade das presentes contas. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 2.337/2014, acompanhando as manifestações precedentes, posicionou-se no mesmo sentido (peça 1, p. 607).

11. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria, no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 615).

12. No âmbito deste Tribunal, a matéria foi inicialmente analisada na instrução que compõe a peça 3, tendo sido proposta a citação dos responsáveis solidários indicados no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 459-527). Além dessa medida, também foi proposta a audiência do Sr. Roberto Kiel (Coordenador-Geral à época dos fatos), para que apresentasse ‘razões de justificativa quanto ao ateste aprovando o cumprimento do convênio, com infração ao disposto no Princípio da Hierarquia, considerando que outra área do Inkra já havia detectado incorreções na prestação de contas apresentada pela Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca)’ – itens 18 e 28 da referida instrução (peça 3, p. 4-5).

13. A referida proposta contou com a anuência da Diretora em substituição, nos termos da delegação de competência conferida pelo art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-BD 1/2014 c/c o art. 1º, inciso II, da Portaria Secex/SP 22/2014, conforme a peça 4.

EXAME TÉCNICO

Exame da citação

14. Foi promovida a citação da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (representada pelo seu Presidente, Sr. Ademar Paulo Ludwig Suptitz, conforme informado no cadastro da Receita Federal à peça 5), mediante o Ofício 2.978/2015-TCU/Secex-SP, datado de 16/10/2015 (peça 13). Apesar de ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 29, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. A Anca foi citada solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

Entidade Conveniente, a qual recebeu os recursos para a execução do convênio e não comprovou a sua execução – inciso I, do § 1º, do art. 31 da IN/STN 1/1997.

15. Foi promovida a citação do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, mediante o Ofício 2.977/2015-TCU/Secex-SP, datado de 16/10/2015 (peça 12). Apesar desse responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 34, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. O Sr. Adalberto Floriano Greco Martins foi citado solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

‘Secretário-Geral da Anca, responsável pela entidade e detentor dos recursos públicos advindos do CRT/DF 44.900/2004, tendo o dever de comprovar a sua execução, art. 28 da IN/STN 1/1997 (não apresentação de documentos capazes de comprovar a execução do convênio por meio de prestação de contas do total dos recursos recebidos).’

16. Foi promovida a citação da Sra. Gislei Siqueira Knierim, mediante o Ofício 3.703/2015-TCU/Secex-SP, datado de 16/12/2015 (peça 45). Apesar dessa responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 50, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. A Sra. Gislei Siqueira Knierim foi citada solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

‘Procuradora da Anca, signatária do CRT/DF 44.900/2004, a qual por meio de procuração recebeu poderes especiais para gerir e administrar a associação, tendo sido signatária do convênio em nome da conveniente e assinou documentos em nome da Anca, como o que respondeu Ofício INCRA/SDE/nº 14/2003 (peça 1, p. 237-245), o qual prestou esclarecimentos sobre irregularidades detectadas na prestação de contas e infringiu o art. 15 (modificação do Plano de Trabalho sem anuência prévia do Incra) e 20 (não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro) da IN/STN 1/1997.’

17. Foi promovida a citação do Sr. Luís Antônio Pasquetti, mediante o Ofício 2.980/2015-TCU/Secex-SP, datado de 16/10/2015 (peça 15). Esse responsável solicitou prorrogação do prazo inicialmente concedido (peça 19), que lhe foi deferida (peças 20 e 26), apresentando, na sequência, suas alegações de defesa (peça 35). O Sr. Luís Antônio Pasquetti foi citado solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

‘Procurador da Anca, tendo recebido, por meio de procuração, poderes especiais para gerir e administrar a associação participou da execução do convênio, assinando documentos tais como o Convite 1/2005, o qual permitiu contratar a Iterra para realizar a execução do convênio (peça 1, p. 201), tendo modificado o Plano de Trabalho sem a anuência do Incra, infringindo o art. 15 (modificação do Plano de Trabalho sem anuência prévia do Incra) e 20 (não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro) da IN/STN 1/1997.’

18. Foi promovida a citação do Sr. Odimilson Soares Queiroz, mediante o Ofício 2.981/2015-TCU/Secex-SP, datado de 16/10/2015 (peça 16). Esse responsável solicitou prorrogação do prazo inicialmente concedido (peça 24), que lhe foi deferida (peças 25 e 31), apresentando, na sequência, suas alegações de defesa (peça 52). O Sr. Odimilson Soares Queiroz foi citado solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

‘Superintendente Nacional do Desenvolvimento Agrário Substituto, aprovou a proposta da Anca

sem que houvesse parecer conclusivo a respeito do projeto, o que permitiu a contratação de entidade sem qualificação técnica e operacional para executar o projeto, ferindo o Princípio da Hierarquia e o § 2º, do art. 1º da IN/STN 1/1997.’

19. Foi promovida a citação do Sr. Rolf Hackbart, mediante o Edital 26/2016-TCU/Secex-SP, publicado no DOU de 4/2/2016 (peças 58 e 59). Esse responsável, citado por via editalícia, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. Nesse sentido, é esclarecedor o teor do Pronunciamento que constitui a peça 55:

Promovida a citação do Sr. Rolf Hackbart para os endereços constantes da base de dados da Receita Federal (peças 10 e 43), por meio dos Ofícios 2982/2015-TCU/SECEX-SP, de 16/10/2015 (peça 17), 3673/2015-TCU/SECEX-SP, de 16/12/2015 (peça 44) e 0026/2016-TCU/SECEX-SP, de 12/1/2016 (peça 49), os avisos de recebimento do Correios retornaram com a informação ‘ausente’ (peça 27), ‘mudou-se’ (peça 47) e ‘mudou-se’ (peça 53).

Pesquisa realizada na internet também não logrou êxito (peça 54). Considerando que não foram localizados outros endereços além daqueles constantes da base de dados da Receita Federal, para os quais foram encaminhadas as correspondências devolvidas, caracteriza-se a não localização do responsável, razão pela qual determino a realização da citação por edital, a teor do art. 179, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal.

19.1. O Sr. Rolf Hackbart foi citado solidariamente com os demais responsáveis pelo seguinte motivo:

‘Presidente do Incra, firmou o Convênio CRT/DF 44.900/2004, sem que houvesse parecer conclusivo a respeito do projeto da Anca, o que permitiu a contratação de entidade sem qualificação técnica e operacional para executar o projeto, ferindo o Princípio da Hierarquia, bem como o § 2º, do art. 1º da IN/STN 1/1997.’

20. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes a Anca e os Srs. Adalberto Floriano Greco Martins, Gislei Siqueira Knierim e Rolf Hackbart, impõe-se que esses responsáveis sejam considerados reveis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Nada obstante, os argumentos aduzidos nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis solidários aproveitam, no que couber, a esses responsáveis revéis.

21. Antes de passar à análise das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Luís Antônio Pasquetti e Odimilson Soares Queiroz, cabe tecer breves considerações acerca da ausência de comprovação do cumprimento dos objetivos específicos do Convênio CRT/DF 44.900/2004, a saber: a) realizar o encontro nacional da rede Bionatur sementes agroecológicas; b) realizar um curso de capacitação (conforme o item 6 do Projeto Técnico, à peça 1, p. 63). Esse aspecto da análise da prestação de contas diz respeito ao art. 31, § 1º, inciso I, da Instrução Normativa - STN 1/1997, *in verbis*:

‘(...)

§ 1º A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente que emitirá parecer sob os seguintes aspectos:

I - técnico - quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

(...)

21.1. Observa-se que a ausência de comprovação da execução física do encontro nacional e do curso de capacitação que compõem o objeto do convênio foi assinalada por meio da Informação 5/DDA-1/Incra, datada de 4/2/2009 (peça 1, p. 282-290), já referida no item 7.1 desta instrução, tendo em vista que a Anca: a) alterou o local do encontro nacional e do curso, de Candiota/RS para o estado de São Paulo, sem prévia autorização do Incra; b) somente informou as novas datas desses eventos após a sua suposta realização, circunstância que impossibilitou o Incra de fiscalizá-los e de

acompanhar a sua efetiva execução; c) não apresentou os meios de comprovação previstos no item 6 do Projeto Técnico (peça 1, p. 63), tais como as listas de presença dos participantes e fotografias desses eventos.

21.2. A esse respeito, o Relatório de Tomada de Contas Especial assinala ainda que (peça 1, p. 473; grifou-se):

‘(...) Se os eventos Curso e Encontro Nacional foram realizados entre os dias 20 e 23/01/2005, no Estado de São Paulo, os mesmos foram levados a efeito sem autorização do INCRA, já que essa foi expedida pelo FAX SD/nº 09/2005, datado de 01/02/2005, folha 66. Além disso, essa autorização contrariou o art. 15 da IN-STN nº 01/97 que disciplinava a celebração de convênios, por não ter sido realizada a reformulação do Plano de Trabalho e seu Cronograma Físico-Financeiro, nem sua formalização por Termo Aditivo, instrumento apropriado para esse fim. Essa mudança unilateral impossibilitou o acompanhamento e a fiscalização da realização dos eventos, bem como da atestação das suas realizações.’

21.3. De fato, a alteração o local do encontro nacional e do curso, de Candiota/RS para o estado de São Paulo, por iniciativa da Anca, sem prévia autorização do Incra, além de comprometer a fiscalização e o acompanhamento da efetiva execução desses eventos, também configurou infração ao art. 15 da Instrução Normativa - STN 1/1997, *in verbis*:

Art. 15. O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão. (*Redação alterada p/ IN 2/2002*)

21.4. Apesar do exposto nos itens precedentes, na primeira manifestação quanto à execução física do convênio, o Incra havia atestado, por meio de documento intitulado Relatório de Cumprimento do Objeto, datado de 17/6/2005, ‘que o objeto do convênio foi cumprido em sua integridade, e que, do ponto de vista da execução, nada impede sua aprovação’. Tal documento justificou essa conclusão com base em frágil argumentação, a saber (peça 1, p. 229):

‘Em visita ao Projeto de Assentamento Martires de Abril, em Belém-PA, no período de 27 a 30/04/2005, a equipe técnica da SDE, composta pelas servidoras MARIA DE JESUS SANTANA DA SILVA e MARIA DA CONCEIÇÃO DOS SANTOS constataram que o banco de sementes de feijão, mandioca e um viveiro de mudas que estão sendo desenvolvidos pelos assentados, é a aplicação dos conhecimentos recebidos na capacitação ocorrida no evento realizado pela BIONATUR em São Paulo-SP, no período de 20 a 23 de janeiro de 2005.’

21.5. A fragilidade dessa argumentação foi demonstrada no Relatório de Tomada de Contas Especial nos seguintes termos (peça 1, p. 473):

‘(...) Estas afirmações fariam algum sentido se houvessem meios de prova como declarações escritas dos assentados corroborando o alegado ou listas de presença desses assentados comprovando participação nos eventos, já que o INCRA por sua então Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário-SD, hoje Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento-DD, não acompanhou/fiscalizou a realização dos eventos. Além do mais, como afirmar que o aprendizado daqueles assentados foi obtido em razão do convênio sob questão, visto a infinidade de instrumentos que esta Autarquia vem celebrando ao longo dos anos com entidades similares por meio de suas Superintendências Regionais.’

21.6. Diante do exposto, o Relatório de Tomada de Contas Especial não deu credibilidade ao teor do documento intitulado Relatório de Cumprimento do Objeto, datado de 17/6/2005 (peça 1, p. 227-229). Por conseguinte, em linha com a Informação 5/DDA-1/Incra, datada de 4/2/2009 (peça 1, p. 282-290), o Relatório de TCE consignou em sua conclusão (peça 1, p. 525-527):

80. Na fase da prestação de contas, no que tange à execução física do objeto, a conveniente não apresentou o Relatório de Cumprimento do Objeto, como não conseguiu comprovar junto à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD a realização dos eventos na

forma pactuada, o que resultou nos pareceres técnicos recomendando a reprovação integral da prestação de contas.

81. Com relação ao aspecto financeiro e de legalidade dos gastos, a prestação de contas não está revestida de documentos idôneos que permitam o estabelecimento de nexo entre a realização de despesas com algum feito em proveito do objeto, além da apresentação de documentos que tentam demonstrar a realização de uma licitação, mas que na realidade representam uma simulação, como se pode verificar na documentação relacionada ao Convite nº 01/2005 da ANCA (...).

82. Dentre os documentos que não foram apresentados e que ajudariam na comprovação da realização dos dois eventos podemos citar a lista de presença dos participantes, a indicação dos locais de suas realizações (hall, salão, ginásio, sala, escola, teatro ou outros), fotografias datadas e identificadas; e outros quaisquer dados ou elementos contendo registros da realização de fato dos eventos.

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Pasquetti

22. Em linhas gerais, o cerne da argumentação produzida pela defesa desse responsável pode ser assim sumariado (peça 35):

a) o defendente não teve qualquer participação na celebração do Convênio CRT/DF 44.900/2004, que foi assinado pela Sra. Gislei Siqueira Knierim, Procuradora da Anca à época dos fatos (peça 35, p. 4 e 12);

b) não haveria nos autos qualquer prova que justificasse a condenação solidária do Sr. Luís Antônio Pasquetti e, portanto, caberia a extinção desta TCE com relação a esse responsável.

Análise

23. Inicialmente, vale esclarecer que, conforme assinalado no ofício de citação (peça 15), o Sr. Luís Antônio Pasquetti não foi citado em razão de eventual participação na celebração do Convênio CRT/DF 44.900/2004, mas sim em razão de ter recebido, por meio de procuração (peça 1, p. 43-45), poderes especiais para gerir e administrar a Anca, tendo participado da execução desse convênio. Nesse sentido, o referido ofício exemplifica a participação desse responsável mencionando a sua assinatura no Convite 1/2005 (peça 1, p. 181, 191, 201), por meio do qual a Anca teria contratado o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra) para supostamente executar o objeto do convênio. A sua assinatura também consta nas atas das sessões dessa licitação (peça 1, p. 173, 205).

23.1. Cabe, ainda, mencionar a sua assinatura no ofício por meio do qual a Anca comunicou ao Incra que as atividades relativas ao Convênio CRT/DF 44.900/2004 já teriam sido realizadas entre os dias 20 e 23/1/2005 (peça 1, p. 135) e no ofício por meio do qual a Anca encaminhou ao Incra a prestação de contas do convênio (peça 1, p. 139), bem como em peças que integram essa prestação de contas (peça 1, p. 151-161, 256-262). Ademais, verifica-se que diversas diligências realizadas pelo Incra com vistas ao saneamento da prestação de contas foram endereçadas ao Sr. Luís Antônio Pasquetti na qualidade de representante da Anca (peça 1, p. 213, 235, 249).

23.2. É interessante observar que, na mencionada procuração à peça 1, p. 43-45, a Anca (entidade que recebeu os recursos do Incra para a execução do Convênio CRT/DF 44.900/2004), representada pelo Sr. Adalberto Floriano Greco Martins (Secretário-Geral da Anca à época dos fatos, responsável pela entidade e detentor dos recursos públicos advindos do convênio em tela), conferiu iguais poderes ao Sr. Luís Antônio Pasquetti e à Sra. Gislei Siqueira Knierim.

23.3. Desse modo, a Sra. Gislei Siqueira Knierim também representou a Anca em diversos momentos, tendo, inclusive, sido signatária do convênio em nome da conveniente (peça 1, p. 111), além de ter emitido o extrato da conta corrente específica do convênio que integra a prestação de contas (peça 1, p. 145-149). Cabe, ainda, mencionar a sua assinatura no ofício por meio do qual a Anca comunicou ao Incra que as atividades relativas ao Convênio CRT/DF 44.900/2004 seriam realizadas no estado de São Paulo (peça 1, p. 129), bem como em ofícios por meio dos quais a Anca encaminhou ao Incra documentos relativos à prestação de contas (peça 1, p. 237-245, 251-254). A sua assinatura também consta nas atas das sessões do Convite 1/2005, juntamente com a

assinatura do Sr. Luís Antônio Pasquetti (peça 1, p. 173, 205).

23.4. Diante do exposto, restando caracterizada a efetiva participação do Sr. Luís Antônio Pasquetti na execução do Convênio CRT/DF 44.900/2004, sem que tenham sido apresentados elementos suficientes para comprovar a boa e regular execução física e financeira desse convênio, propõe-se a rejeição de suas alegações de defesa, remanescendo a sua responsabilidade pelo débito apurado na presente TCE, solidariamente com os demais responsáveis citados.

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Odilson Soares Queiroz

24. Em linhas gerais, o cerne da argumentação produzida pela defesa desse responsável pode ser assim sumariado (peça 52):

a) o procedimento de tomada de contas especial voltar-se-ia apenas contra aqueles que praticaram irregularidades na fase de execução do convênio, não alcançando situações anteriores, tais como as ocorridas na fase de formalização do convênio;

b) não teria restado configurado o descumprimento de qualquer norma legal ou regulamentar no tocante à fase de formalização do Convênio CRT/DF 44.900/2004, pois teriam sido integralmente cumpridos os requisitos previstos no art. 2º da Instrução Normativa - STN 1/1997, vigentes à época;

c) as atividades envolvidas no objeto do convênio não demandariam conhecimentos técnicos e científicos aprofundados e, por esse motivo, não haveria necessidade de elaborar estudo de viabilidade ou de exigir comprovação da capacidade operacional da conveniente;

d) a atuação do Sr. Odilson Soares Queiroz no caso em tela deu-se de forma episódica como substituto eventual do titular da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, não sendo possível imputar-lhe responsabilidade por atos que, a rigor, constituiriam atribuições do dirigente titular da unidade;

e) nesse sentido, o Sr. Odilson Soares Queiroz somente poderia ser responsabilizado relativamente ao ato por ele praticado (peça 1, p. 101), que consistiu na aprovação do Projeto Técnico apresentado pela Anca (peça 1, p. 49-83);

f) com vistas a atender o princípio da motivação, o referido ato teria se fundamentado na Informação 121/2004, do Setor de Convênios da referida Superintendência Nacional (peça 1, p. 87), e na Informação PJJ 544/2004 (peça 1, p. 93-95) e Despacho PJJ 540/2004 (peça 1, p. 97-99), acolhidos por manifestação do Subprocurador-Geral da Procuradoria Federal (peça 1, p. 100).

Análise

25. Inicialmente, vale esclarecer que o procedimento de tomada de contas especial não se aplica apenas a irregularidades relacionadas a convênios. E, no tocante a convênios, diferentemente do entendimento manifestado pela defesa, não se limita a irregularidades relativas à fase de execução. Nesse sentido, o art. 38 da Instrução Normativa - STN 1/1997 dispõe:

Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

I - não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;

II - não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente, em decorrência de:

(...)

III - ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário. (grifou-se)

25.1. Também não procede a alegação de que o Despacho de aprovação do Projeto Técnico (peça 1, p. 101), datado de 20/9/2004, teria se fundamentado nos pareceres jurídicos à peça 1, p. 93-95 e

p. 97-99, ambos datados de 28/10/2004, haja vista que estes foram elaborados em data posterior. Observa-se ainda que a Informação 121/2004 (peça 1, p. 87) foi emitida em 20/9/2004 e registrava que naquela data ainda havia diversas providências a serem adotadas.

25.2. Ademais, não afasta a responsabilidade do Sr. Odimilson Soares Queiroz o fato de ter praticado esse ato na condição de substituto eventual do titular da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário.

25.3. E, embora a defesa tenha alegado que as atividades envolvidas no objeto do convênio não demandariam maiores conhecimentos técnicos e científicos, o Relatório de Tomada de Contas Especial assinala (peça 1, p. 471):

‘(...) O instrumento foi celebrado sem constar do processo: o parecer técnico conclusivo opinando pela aprovação da proposta apresentada e pela celebração do convênio em razão da aferição da viabilidade técnica da proposta; a declaração de constatação da compatibilidade das atribuições estatutárias da proponente com o objeto a ser conveniado; declaração da aferição das condições operacionais da ANCA para executar o objeto a que se propunha; e da aferição da compatibilidade dos custos apresentados no Plano de Trabalho com os preços praticados no mercado’.

25.4. Vale observar que o art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa - STN 1/1997, com a redação vigente à época, dispunha:

‘§ 2º A descentralização da execução mediante convênio ou Portaria somente se efetivará para entes que disponham de condições para consecução do seu objeto e tenham atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com o mesmo’.

25.5. Ainda a esse respeito, os elementos presentes nos autos constituem indícios de que, à época dos fatos, a Anca, de fato, não dispunha de condições operacionais para executar o objeto do Convênio CRT/DF 44.900/2004, haja vista que, conforme a prestação de contas, essa entidade teria contratado o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Itterra) para executar esse objeto (peça 1, p. 141, 161, 163-209).

25.6. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do Sr. Odimilson Soares Queiroz, em face da inobservância do art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa - STN 1/1997, com a redação vigente à época, remanescendo a sua responsabilidade pelo débito apurado na presente TCE, solidariamente com os demais responsáveis citados.

Manifestação apresentada ao Incra pelo Sr. Rolf Hackbart

26. Em linhas gerais, o cerne da manifestação apresentada ao Incra pelo Sr. Rolf Hackbart consistiu em pleitear que fosse assegurado, na presente TCE, o exercício do contraditório e da ampla defesa (peça 1, p. 427-437).

26.1. Todavia, regularmente citado por este Tribunal para que apresentasse suas alegações de defesa (peças 55, 58 e 59), esse responsável permaneceu silente, deixando de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, arcando assim com as consequências da sua revelia.

Exame da audiência

27. Em cumprimento ao Pronunciamento à peça 4, também foi promovida a audiência do Sr. Roberto Kiel, mediante o Ofício 3.742/2015-TCU/Secex-SP, datado de 18/12/2015 (peça 46). Esse responsável solicitou prorrogação do prazo inicialmente concedido (peça 60), que lhe foi deferida (peças 61, 62 e 63), apresentando, na sequência, suas razões de justificativa (peça 65). O Sr. Odimilson Soares Queiroz foi ouvido em audiência pelo seguinte motivo:

‘Ateste aprovando o cumprimento do convênio, com infração ao disposto no Princípio da Hierarquia, considerando que outra área do Incra já havia detectado incorreções na prestação de contas apresentada pela Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca).’

28. Antes de passar à análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Kiel, cabe tecer breve esclarecimento acerca da ocorrência em tela, já referida nos itens 7, 7.1, 12, 21.4 a 21.6 desta instrução. Nesse sentido, vale assinalar que o documento intitulado Relatório de

Cumprimento do Objeto, datado de 17/6/2005 (peça 1, p. 227-229), que infundadamente atestou que o objeto do convênio foi cumprido em sua integridade, foi elaborado pela Sra. Iracema Ferreira de Moura, Coordenadora-Geral de Projetos Especiais à época dos fatos, e aprovado pelo Sr. Roberto Kiel, Coordenador-Geral à época dos fatos.

Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Kiel

29. Em linhas gerais, o cerne da argumentação produzida pela defesa desse responsável pode ser assim sumariado (peça 65):

a) desde a sua citação, o Sr. Roberto Kiel não conseguiu ter vista eletrônica do presente processo no sistema e-TCU, conforme peça 65, p. 24-27;

b) dessa forma, suas razões de justificativa foram elaboradas apenas a partir de consulta a cópias do Convênio CRT/DF 44.900/2004 e do respectivo processo de prestação de contas, que estavam disponíveis no Incra;

c) por esse motivo, solicita que lhe seja concedida a possibilidade de complementá-las, mediante concessão de vista do presente processo e de novos prazos compatíveis, em caso de não acolhimento das razões de justificativa ora apresentadas;

d) a responsabilidade pelo gerenciamento do convênio em tela estava centrada na pessoa da servidora Iracema Ferreira de Moura, Coordenadora-Geral de Projetos Especiais à época dos fatos, conforme a cláusula décima sexta do termo de convênio (peça 65, p. 33); nessa mesma época, o Sr. Roberto Kiel ocupava o cargo de Diretor Executivo e acumulava o encargo de Presidente Substituto do Incra;

e) no final de 2004, o Conselho Diretor do Incra aprovou a reestruturação administrativa da entidade, implementada em 2005, no âmbito da qual a Coordenação Geral de Projetos Especiais deixou de ser subordinada à Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, passando a se subordinar à Diretoria Executiva, momento em que o Sr. Roberto Kiel veio a ter conhecimento do referido convênio;

f) o Relatório de Cumprimento do Objeto, datado de 17/6/2005 (peça 1, p. 227-229), que atestou, do ponto de vista da execução física, o cumprimento do objeto do convênio em sua integridade, foi elaborado pela Sra. Iracema Ferreira de Moura, Coordenadora-Geral de Projetos Especiais à época dos fatos e gestora desse convênio, sendo, a seu ver, a única pessoa que poderia se manifestar sobre a execução;

g) embora o Sr. Roberto Kiel tenha aprovado o referido Relatório de Cumprimento do Objeto elaborado pela servidora Iracema Ferreira de Moura, não aprovou o convênio de fato, nem se manifestou antes de qualquer outra área do Incra ter apontado incorreções na prestação de contas.

Análise

30. Verifica-se que inicialmente o Sr. Roberto Kiel não estava relacionado entre os responsáveis cadastrados no sistema e-TCU para este processo, mas posteriormente foi promovida sua devida inclusão, o que permitirá o seu acesso aos autos, caso necessário.

30.1. Vale observar que a ocorrência questionada no ofício da audiência do Sr. Roberto Kiel (peça 46) – qual seja, a aprovação do Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 1, p. 229) – teve, como atenuante, o fato de que a servidora do Incra que elaborou e assinou o referido relatório, Sra. Iracema Ferreira de Moura, Coordenadora-Geral de Projetos Especiais à época dos fatos, era a responsável pelo gerenciamento do Convênio CRT/DF 44.900/2004, nominalmente indicada na cláusula décima sexta do termo de convênio (peça 1, p. 111). Assim, em princípio, ela seria a pessoa mais indicada para se manifestar sobre a execução física do seu objeto – manifestação essa que, todavia, não foi realizada a contento, haja vista a fragilidade da fundamentação apresentada no Relatório de Cumprimento do Objeto, já assinalada nos itens 21.4 a 21.6 desta instrução.

30.2. Ademais, verifica-se que o referido Relatório de Cumprimento do Objeto e a sua aprovação pelo Sr. Roberto Kiel, datados de 17/6/2005 e 20/6/2005, respectivamente, diziam respeito apenas à execução física do convênio, sendo que as análises referentes à execução financeira do convênio

foram realizadas posteriormente, iniciando com a informação à peça 1, p. 231-233, datada de 20/12/2005.

30.3. Por fim, vale ressaltar que, por meio da Informação 5/DDA-1/Incrá, datada de 4/2/2009 (peça 1, p. 282-290), essa manifestação inicial quanto à execução física do convênio foi retificada, conforme assinalado no item 7.1 desta instrução.

30.4. Diante do exposto, propõe-se o acolhimento parcial das razões de justificativa do Sr. Roberto Kiel, considerando, em especial, as circunstâncias referidas nos itens 30.1 e 30.2 desta instrução.

CONCLUSÃO

31. Diante da revelia da Anca e dos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins, Gislei Siqueira Knierim e Rolf Hackbart 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 e que esses responsáveis sejam condenados em débito, solidariamente com os demais responsáveis citados (itens 14, 15, 16, 19, 19.1, 20, 26 e 26.1).

32. Em face da análise promovida nos itens 22 a 23.4 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Pasquetti, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, solidariamente com os demais responsáveis citados.

33. Em face da análise promovida nos itens 24 a 25.6 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Odimilson Soares Queiroz, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, solidariamente com os demais responsáveis citados.

34. Ressalte-se que, como o convênio em tela foi celebrado em 12/11/2004, com vigência até 12/2/2005, e a ocorrência da irregularidade sancionada data de 29/12/2004, configurou-se a prescrição punitiva do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 189 e 205 do Código Civil. O ato que ordenou a citação, de 9/10/2015 (peça 4), não foi hábil a interromper a prescrição, que já havia transcorrido na referida data. Esse é o entendimento consubstanciado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de 8/6/2016, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em julgamento de recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.298/2011-TCU-Plenário. Assim, opina-se pela não aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

35. Por fim, em face da análise promovida nos itens 27 a 30.4 desta instrução, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Kiel, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a ele atribuída. Desse modo, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

36. Os Srs. Luís Antônio Pasquetti (peça 22) e Odimilson Soares Queiroz (peça 38) solicitam que as intimações e notificações a eles dirigidas sejam enviadas ao endereço de seus respectivos advogados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214,

inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (CNPJ 55.492.425/0001-57), e dos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22), na condição de Secretário-Geral da Anca à época dos fatos, Gislei Siqueira Knierim (CPF 468.701.800-91) e Luís Antônio Pasquetti (CPF 279.425.620-34), na condição de Procuradores da Anca à época dos fatos, Odimilson Soares Queiroz (CPF 067.777.911-91), Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário Substituto do Incra à época dos fatos, e Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04), Presidente do Incra à época dos fatos, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
73.700,00	29/12/2004

Valor atualizado até 9/9/2016: R\$ 273.239,38 (peça 68)

b) autorizar, desde já, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento parcelado da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Roberto Kiel (CPF 424.832.390-72), dando-lhe quitação; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

2. O Ministério Público de Contas discorda apenas da imputação de responsabilidade aos responsáveis Rolf Hackbart e Odimilson Soares Queiroz, ao considerar que a conduta praticada pelos aludidos responsáveis na aprovação da proposta da Anca, sem que houvesse parecer conclusivo sobre o projeto, não teve nexo de causalidade com as alterações unilaterais do plano de trabalho e subsequente inexecução do objeto pactuado.

É o Relatório.