

TC 002.517/2012-4

Tipo: Tomada de Contas Especial instaurada por desaprovação da Prestação de Contas do Convênio 115/2005 (Siafi 535122)

Unidade jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), Procuradora da Anca; Luiz Antônio Pasquetti (CPF 279.425.620-34), Procurador da Anca; e Anca (CNPJ 55.492.425/0001-57)

Proposta: preliminar (nova citação)

INTRODUÇÃO

Cuidam os presentes autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, na pessoa dos seus representantes legais, da Sra. Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, na condição de Procuradores da Anca, à época, tendo em vista a não aprovação da Prestação de Contas dos recursos repassados à Anca, mediante o Convênio 115/2005 (Siafi 535122).

2. O convênio teve por objeto apoiar a implantação do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária nas regiões do cerrado e semiárido brasileiro, visando a geração de renda e a promoção da segurança alimentar e nutricional, por meio de ações de fortalecimento organizacional e capacitação das comunidades locais para a prática saudável de manipulação e aproveitamento dos alimentos (peça 1, p. 171-189).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 177), foram previstos R\$ 5.444.790,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 5.042.790,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 402.000,00 corresponderiam à contrapartida.

4. A Unidade de Orçamento e Finanças da Sesan informa, no item 13 da Nota Técnica 28/2010, de 17/2/2010 (peça 2, p. 102-132), que não ocorreu a liberação das demais parcelas em decorrência da situação de inadimplência da convenente. Essa nota técnica consistiu no parecer financeiro da prestação de contas parcial encaminhada pela convenente, seguida da Nota Técnica Complementar 47/2010, de 16/3/2010 (peça 2, p. 137-152).

5. Os recursos federais transferidos foram de R\$ 2.762.512,50, creditados na conta específica aberta no Banco do Brasil, sob o nº 23335-8, na Agência 3477-0, em duas parcelas, de acordo com o quadro a seguir:

	Data	Ordem Bancária	Valor (R\$)
1ª. parcela	23/12/2005	2005OB900276	1.519.722,50
2ª. parcela	11/10/2006	2006OB900332	1.242.790,00
		2006OB900333	

5.1 O valor proporcional da contrapartida corresponde a R\$ 220.221,40, totalizando R\$ 2.982.733,90 os recursos envolvidos no convênio.

6. O ajuste vigeu no período de 23/12/2005 a 31/12/2007, e previa o prazo de 60 dias, a partir do término da vigência do convênio, para a apresentação da prestação de contas final da aplicação dos recursos recebidos em transferência, dos de contrapartida oferecidos e dos de rendimentos apurados em aplicações no mercado financeiro, de acordo com a cláusula terceira do termo de convênio, alterado mediante dois termos aditivos. O primeiro, 1/2006, de 4/10/2006, prorrogou a vigência para 31/5/2007, ajustou o cronograma de desembolso e o Plano de Trabalho (peça 1, p. 227-230). O segundo, de 31/5/2007, estendeu a vigência até 31/12/2007, e procedeu a novos ajustes (peça 1, p. 266-268).

7. Cabe ressaltar que os autos do presente convênio foram objeto de fiscalização pela Controladoria Geral da União (CGU), consoante Nota Técnica 2.917, de 1/12/2009 (peça 2, p. 46-96), em atendimento à solicitação do Corregedor-Regional da Polícia Federal de Brasília, originada de denúncia de caráter sigiloso, referente aos convênios celebrados entre os ministérios e diversas entidades não-governamentais, dentre elas a Anca.

7.1 Na Nota Técnica 726, de 16/3/2011, a CGU analisou a resposta enviada pela Sesan acerca das fragilidades/impropriedades apontadas. Nessa análise, alguns itens foram considerados saneados (peça 31).

8. Além disso, o Tribunal, ao apreciar o relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) na Anca, determinou, dentre outras, ao MDS, no item 1.4.3.3, do Acórdão 5.162/2010-TCU-2ª Câmara, de 14/9/2010 (TC 002.507/2010-2), que instaurasse tomada de contas especial com o objetivo de ressarcir os recursos públicos repassados por meio do Convênio 115/2005, em razão da inexecução ou cumprimento parcial do objeto.

9. A análise financeira do processo resultou na não aprovação da prestação de contas final do Convênio 115/2005 (Siafi 535122), e compõe-se dos seguintes documentos: Nota Técnica 28/2010, de 17/2/2010 (peça 2, p. 102-132); Nota Técnica Complementar 47/2010, de 16/3/2010 (peça 2, p. 137-152); Nota Técnica 7/2011, de 19/1/2011 (peça 2, p. 161-169); Informação 1/2011, de 1/3/2011 (peça 1, p. 4-14); e Nota Técnica 87/2011, de 14/6/2011 (peça 1, p. 24-36).

10. Apesar de a Anca possuir Diretoria Executiva, e constarem como responsáveis nos presentes autos a Sra. Gislei Siqueira Knierim e o Sr. Luiz Antônio Pasquetti, o MDS consignou, na Nota Técnica 87/2011 (peça 1, p. 30), que os membros da Diretoria Executiva eleita lavraram, em cartório, no dia 14/7/2005, procuração na qual nomearam e constituíram como procuradores os responsáveis mencionados. E, ainda, que em 3/10/2005 uma nova procuração foi passada na qual foram constituídos esses mesmos procuradores (peça 1, p. 87).

10.1. Consta, ainda, no item 8 da supracitada nota técnica, que a maioria dos documentos referentes ao Convênio 115/2005 foi assinada pela Sra. Gislei, consoante quadro (peça 1, p. 32). No que se refere à movimentação bancária (extratos bancários), ficou evidenciado movimento na conta específica de Outubro/2005 a Agosto/2007; Julho/2007 a Março/2008 e, ainda, que no contrato de abertura da conta corrente, conta investimento e conta poupança, foram relacionados como dirigentes/sócios os procuradores (Gislei Siqueira Knierim e Luiz Antônio Pasquetti). Sendo assim, o MDS concluiu que a gestão dos recursos repassados ficou sob a responsabilidade desses procuradores nomeados e constituídos pela Diretoria Executiva.

11. Cabe ressaltar que os gestores não foram arrolados nos presentes autos tendo em vista a suspensão da liberação das demais parcelas do convênio, consoante o art. 21, § 2º, da IN/STN 1/97, bem como as demais providências adotadas, consoante documentos mencionados no item 9 da presente instrução, além da Nota Técnica 726, emitida pela CGU (peça 31).

11.1 A possibilidade de condenação em débito de pessoa jurídica privada por danos cometidos ao erário sem a imputação de solidariedade com agentes da Administração Pública ampara-se no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual o agente particular que tenha dado causa a

um dano ao erário está sujeito à jurisdição desta Corte de Contas, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, e na Jurisprudência do TCU, consoante o Voto do Ministro Relator, itens 42 a 60, que fundamentou o Acórdão 946/2013-Plenário.

12. De acordo com o Parecer do Ordenador de Despesas da Sesan, de 21/3/2011 (peça 1, p. 16), retificado em 30/6/2011 (peça 1, p. 38), foi aprovada a quantia de R\$ 164.222,00, tendo em vista sua restituição em 7/3/2008, consoante comprovante (peça 1, p. 289), sendo reprovado o valor de R\$ 2.598.290,50, com fundamento nas orientações contidas na Instrução Normativa 1/97 da Secretaria do Tesouro Nacional/MF e no Termo de Convênio 115/2005, firmado entre o MDS e a Anca, bem como na delegação de competência conferida pela Portaria/MDS/GM/Nº 41, de 7/2/2011.

13. A Secretaria Federal de Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), na pessoa dos seus representantes legais, da Sra. Gislei Siqueira Knierin e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, na condição de Procuradores da Anca, à época da ocorrência dos fatos, e pela imputação do débito com a Fazenda Nacional no valor total dos recursos repassados, conforme Relatório de Auditoria 257058/2011, de 21/11/2011 (peça 2, p. 222-226).

14. No mesmo sentido, o Certificado de Auditoria 257058/2011 (peça 2, p. 227), bem como o parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 228), foi pela irregularidade das presentes contas, tendo o Ministro da pasta, em exercício, tomado conhecimento e encaminhado, em 23/1/2011, o processo ao TCU para julgamento (peça 2, p. 231).

15. A Unidade Técnica, então 4ª Secretaria de Controle Externo, consoante instrução inicial (peça 3), ratificada mediante os pronunciamentos às peças 4 e 5, propôs a realização de citação, solidária, dos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 12, inciso II, para que recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional, a importância de R\$ 2.762.512,50, deduzida da quantia de R\$ 164.222,00, referentes à devolução efetuada, com os acréscimos legais, tendo em vista a impugnação da prestação de contas apresentada, ante as irregularidades apuradas quando da análise da prestação de contas, ou, alternativamente, apresentassem alegações de defesa para as irregularidades que lhes foram imputadas.

16. Realizada a mencionada citação, os responsáveis arrolados nos autos, Sra. Gislei Siqueira Knierin, Sr. Luiz Antônio Pasquetti, e Anca (peças 7, 8 e 9, respectivamente), apesar de terem tomado conhecimento dos ofícios citatórios (peças 10, 13 e 21), permaneceram silentes.

17. A Anca compareceu aos autos (peça 14) para solicitar a dilação do prazo fixado para atendimento à referida citação, tendo sido atendida pelo Sr. Ministro-Relator (peça 16), contudo não acostou aos autos as referidas alegações de defesa.

18. Posteriormente, aquela Unidade Técnica, em nova análise, de 12/11/2012 (peça 22, p. 4-6), com a anuência dos dirigentes (peças 23 e 24), propôs o julgamento pela irregularidade das contas referentes ao Convênio 115/2005; a aplicação, individual, aos responsáveis identificados nos autos, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; a condenação, solidária, da Sra. Gislei Siqueira Knierin e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), na pessoa dos seus representantes legais, a recolherem aos cofres do Tesouro Nacional, a importância de R\$ 2.762.512,50, deduzida da quantia de R\$ 164.222,00, referentes à devolução efetuada em 7/3/2008, com os acréscimos legais, tendo em vista a impugnação da Prestação de Contas apresentada referente ao Convênio 115/2005 (Siafi 535122), ante as irregularidades apuradas, quando da análise da referida prestação de contas.

19. Mediante parecer, o MP/TCU alegou, no item 3, que, embora vislumbrados indícios de diversas irregularidades na gestão do Convênio 115/2005, os elementos probatórios ensejadores dessa convicção não se encontravam presentes nos autos. Além disso, citou o fato de ter sido

apresentada a prestação de contas parcial dos recursos repassados e que essa documentação não constava do processo, situação que impedia ao julgador analisar livremente a prova e sobre ela emitir o seu juízo. (peça 25, p. 1-2).

20. Assim, a representante do Ministério Público, manifestou-se, em caráter preliminar, pela realização de diligência ao MDS, com vistas a obter cópia integral da prestação de contas referente ao Convênio 115/2005, bem como de outros elementos que respaldem as irregularidades descritas na Informação 1/2011 (peça 1, p. 4-14), bem assim na Nota Técnica 28/2010 (peça 2, p. 102-132) e na Nota Técnica Complementar 47/2010 (peça 2, p. 137-152), concedendo-se, após o ingresso dessa documentação, nova oportunidade de defesa aos responsáveis.

21. Em Despacho (peça 26), o Ministro-Relator acolheu a manifestação do Ministério Público e restituiu o processo a esta SecexPrevidência para a realização da diligência proposta, a promoção de nova citação dos responsáveis, após o ingresso da documentação solicitada, bem como de novo exame de mérito do processo para posterior encaminhamento dos autos àquele Gabinete via MP/TCU.

22. Realizada a diligência (peça 27), a Secretaria-Executiva do MDS, mediante o Ofício 198/2013/SE/MDS, de 9/4/2013 (peça 29), encaminhou cópia em DVD do Processo 71000.009222/2005-59, que trata do Convênio 115/2005 (Siafi 535122), compreendendo os volumes I a XI, e anexos I a XIV.

EXAME TÉCNICO

23. Apresenta-se, a seguir, quadro com a indicação dos documentos que compõem as prestações de contas parcial e final, encaminhadas pela convenente à Sesan, extraídos da cópia em DVD dos autos (processo 71000.009222/2005-59), não digitalizável, além de outros elementos probatórios, ensejadores da convicção quanto às irregularidades constatadas no âmbito do Convênio 115/2005:

Prestação de Contas Parcial Vol. III	Parte 2, p. 69	Encaminhamento em 21/9/2007	
	Parte 2, p. 95	Execução Físico-Financeira (25/1/2006 a 20/8/2007)	
Volume III	Parte 2, p. 96	Execução da Receita e da Despesa	
	Parte 2, p. 97-99	Relação de Pagamentos (Anexo V)	
Volume IV	Parte 1, p. 2-50	Relação de Pagamentos (Anexo V)	
	Parte 1, p. 51-105	Extrato Conta Corrente ag. 3477-0; cc 23.335-8	
	Parte 2, p. 1-18	Extrato Conta Corrente ag. 3477-0; cc 23.335-8	
	Parte 2, p. 19	Resumo Janeiro/2006	
	Parte 2, p. 20	Resumo Fevereiro/2006	
	Parte 2, p. 21	Fundos Investimentos março/2006	
	Parte 2, p. 22	Fundos Investimentos abril/2006	
	Parte 2, p. 23-39	Fundos Investimentos	
	Parte 2, p. 40	Conciliação Bancária 24/10/2005 a 27/12/2005	
	Parte 2, p. 41-90	Conciliação Bancária	
	Parte 3, 1-4	Conciliação Bancária abril/2007	
	Volume V	Parte 1, p. 2-6	Conciliação Bancária
		Parte 1, p. 7-19	Termos de Homologação Pregões
Parte 1, p. 20-22		Encaminha Prestação de Contas Final 3/4/2008	
Parte 1, p. 47		Execução Físico-Financeira 30/8/2007 a 28/12/2007	
Parte 1, p. 48-55		Relação de Pagamentos (Anexo V)	
Parte 1, p. 56		GRU no valor de R\$ 164.222,00 (7/3/2008)	
Parte 1, p. 57-64		Atas Licitação	
Parte 1, p. 65-82		Extrato Conta Corrente	
Parte 1, p. 83-94		Investimentos Financeiros	
Parte 1, 95-105		Atas e termos de homologação	
Parte 2, p. 1-65		Atas e termos de homologação	

24. Cumpre destacar que, inicialmente, a área técnica da Sesan propôs a aprovação parcial da prestação de contas encaminhada, quanto à dimensão física, mediante a NT 24/2009, de 23/10/2009 (peça 2, p. 17-44), apresentando, no item 7.1, quadro síntese das etapas executadas (peça 2, p. 40).

25. Contudo, ao proceder à análise financeira, o MDS, mediante a Nota Técnica 28/2010, de 17/2/2010 (peça 2, p. 102-132), complementada pela NT 47/2010, de 16/3/2010 (peça 2, p. 137-152), relacionou as irregularidades e impropriedades, em decorrência de descumprimento à Lei 8.666/1993, à IN/STN 1/97, bem como ao termo de convênio, solicitando à conveniente esclarecimentos e documentos para a comprovação das despesas realizadas.

26. Notificada, a conveniente não apresentou toda a documentação complementar necessária, bem como justificativas para o saneamento dos autos, tendo a Coordenação de Prestação de Contas da Sesan opinado pela não aprovação da prestação de contas final do Convênio 115/2005, mediante a Nota Técnica 7/2011, de 19/1/2011 (peça 2, p. 161-169), no valor atualizado, à época, de R\$ 3.668.344,19, em virtude da inobservância à Lei 8.666/1993, à IN/STN 1/97, e ao termo de convênio, que resultaram nas seguintes irregularidades:

- Inconsistências relacionadas às despesas com "deslocamento, hospedagem e alimentação" previstas no Plano de Trabalho aprovado;
- Inconsistência na previsão da contrapartida no Plano de Trabalho, tais como inclusão de despesas operacionais da Anca como contrapartida e falta de definição da forma de mensuração dos gastos;
- Índícios de realização de pagamentos, com recursos do convênio, a profissional pertencente ao quadro funcional do conveniente (Sra. Gislei Siqueira Knierim);
- Índícios de direcionamento nas contratações de Cooperativas e Associações Agrícolas Regionais/Estaduais nas licitações realizadas pela Anca;
- Ausência do aporte do montante de contrapartida;
- Cobertura de despesas a título de CPMF, INSS e outros tributos federais, utilizando recursos do Convênio;
- Índícios de desvio de finalidade na aquisição, sem licitação, de exemplares dos livros "A Questão Agrária no Brasil" e dos livros "Paulo Freire, Vida e Obra";
- Falta de Identificação, com título e o número do Convênio, nos comprovantes de despesas, conforme determina o § 1º do art. 30 da IN/STN 1/1997;
- Realização de saques à conta específica para pagamentos a menor, com indícios de possíveis devoluções, após meses e ano, sem as devidas comprovações relacionadas ao Plano de Trabalho;
- Cobrança de Tarifas Bancárias;
- Compensação de cheques que não foram devidamente registrados na Relação de Pagamentos apresentada;
- Devolução de Cheques;
- Despesas realizadas em data posterior à vigência do Convênio;
- Emissão de um único cheque em favor de diversos credores;
- Ausência de Despachos Adjudicatórios e Homologações de todas as licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa com o respectivo, embasamento legal, de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/1993, acompanhada de parecer jurídico e publicação no DOU;
- Índícios de fracionamento de despesas de mesma natureza;
- Ausência de pesquisas de preços, no caso de dispensa e inexigibilidade de licitação; e
- Documentos comprobatórios de despesas com indícios de impropriedades e irregularidades.

27. Por meio da Informação 1/2011, de 1/3/2011 (peça 1, p. 4-14), a supracitada coordenação encaminhou os autos à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF/SPOA), solicitando a instauração da presente TCE, tendo em vista a evidenciação de prejuízo ao erário no valor atualizado, à época, de R\$ 3.668.344,19, retificado para R\$ 3.495.912,22, mediante a Nota Técnica 87/2011, de 14/6/2011 (peça 1, p. 24-36).

28. Releva mencionar que uma visão geral dos elementos probatórios trazidos aos presentes autos, referentes às principais irregularidades, que ensejaram a rejeição da prestação de contas final do convênio em exame, permite constatar a existência de, aproximadamente, dois mil itens de despesas (peças 33-39).

29. Por essa razão optou-se pela adoção da metodologia da Curva ABC para a análise apenas dos itens de despesa de maior materialidade, tendo sido consideradas as despesas acima de R\$ 27.000,00, as quais compreenderam 33 itens, os quais concentram 89,58% do total dos recursos envolvidos no convênio, ou seja, R\$ 2.671.989,87, consoante Anexo 1 (peça 61, p. 1).

30. Assim, é possível supor que, do total dos recursos repassados, mais de 90% dos itens compõem-se de valores até R\$ 1.000,00, consoante relações de pagamento que integram os autos (peças 33 a 39).

31. Destacam-se, a seguir, algumas das irregularidades mencionadas no item 26 da presente instrução, que, somadas, motivaram a não aprovação da prestação de contas final do convênio em exame, seguidas de breves análises e evidências, colacionadas a partir da compulsão realizada nos autos em DVD, em especial, nos 33 itens de despesas citados no item 29 acima.

a) Índícios de realização de despesas em desacordo com a Lei 8.666/1993, arts. 3º, 14 e 38, e com a IN/STN 1/97, art. 27:

32. Não restam evidenciados nos autos disponibilizados em DVD, os documentos comprobatórios da realização dos respectivos processos de licitação, consoante o art. 38 da Lei 8.666/1993, como edital, termo de referência ou convite e propostas apresentadas.

33. Constam apenas “atas” e “termos de homologação”, referentes a dez pregões e seis cartas convites, dos 33 itens de despesa selecionados como amostra (peça 61, p. 2).

34. Observa-se a ausência de definição dos respectivos objetos, descumprindo o art. 14 da Lei 8.666/1993, em vários expedientes, como: Cartas Convites: 7/2006 (peça 47), 6/2007 (peça 51), e Pregões: 3/2006 (peça 40), 5/2006 (peça 42), 6/2006 (peça 43), entre outros.

35. De acordo com o art. 14 da Lei 8.666/1993, nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. Observa-se que a documentação acostada aos autos, além de insuficiente para comprovar a realização dos respectivos processos licitatórios, igualmente apresenta vício insanável decorrente da ausência de definição de objeto.

36. Em alguns dos pregões realizados pode ser constatada possível restrição à competitividade e suspeita de direcionamento, tendo em vista a presença de poucos licitantes na fase de habilitação e abertura das propostas, ou o comparecimento de apenas uma empresa ao certame na hora marcada, de acordo com as atas referentes aos Pregões 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 e 10/2006 (peças 40-46).

37. Quanto ao Pregão 3/2006, cabe mencionar que, consoante a ata, compareceu apenas uma empresa, cuja proposta apresentou o valor global de R\$ 88.416,00, e “como forma de conseguir melhor proposta, o pregoeiro negociou com o preposto da Associação de Cooperação Agrícola do Estado do Ceará (Acace), não obtendo sucesso” (peça 40, p. 1). Contudo, diferentemente, esse mesmo pregão foi homologado no valor de R\$ 116.179,00, sem justificativa para o acréscimo em relação à proposta (peça 40, p. 3).

38. Em relação à modalidade convite, o entendimento do Tribunal encontra-se consignado na Súmula de Jurisprudência 248 e no Acórdão 1.730/2005-TCU-Segunda Câmara, no sentido de que o certame deve ser realizado contando com o número mínimo de três propostas válidas, sob pena de repetição do ato, exceto quando configuradas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei 8.666/1993.

39. Consoante cópia da Carta Convite 8/2007 (peça 49, p. 2), foi homologado o resultado com a participação de apenas uma empresa, na sessão de 5/12/2007, tendo sido convidadas quatro empresas, sob a alegação de que na sessão realizada em 22/11/2007, nenhuma empresa havia comparecido.

40. Para o processo seletivo, Carta Convite 27/2006, para a aquisição de materiais para implantação de campos de sementes, viveiros de mudas e unidades de artesanato, consta nos autos que foram convidadas as empresas Planetas das Construções e Agropecuária Ltda., CNPJ 07.989.655/0001-83, Importadora de Máquinas Ltda., CNPJ 03.645.220/0001-60, e Ipec Indústria de Premoldados e Construtora Ltda.-ME, CNPJ 63.503.908/0001-38, sem que reste evidenciada a pertinência do ramo das empresas convidadas com o objeto licitado, bem como a validade das propostas apresentadas (peça 50).

41. No caso da Carta Convite 7/2006 (peça 47), por exemplo, a única proposta existente, de acordo com a ata, foi apresentada pela Agência de Viagens New World Ltda.. Além disso, a sessão pública da licitação foi realizada em 24/1/2006, a Nota Fiscal 924 foi emitida em dia 25/1/2006, enquanto o correspondente termo de homologação data de 26/1/2006.

41.1 Verifica-se ainda que o pagamento dessa despesa ocorreu mediante o depósito em conta corrente, cheque 850001, compensado em 25/1/2006 (peça 48), ou seja, antes da suposta homologação (peça 47, p. 3) e antes mesmo da prestação do serviço, cujo objeto foi definido apenas como “Prestação de Serviços de Transporte de Passageiros, com locação de ônibus, por força do convênio MDS 115/2005”.

41.2 A respectiva nota fiscal, não identifica o número do convênio, bem como não especifica os serviços contratados, apresentando apenas os respectivos preços para cada uma das seguintes cidades: Quixeramobim, no valor de R\$ 17.100,00, Petrolândia, R\$ 14.800,00, Mossoró, R\$ 18.400,00, Teresina, R\$ 13.400,00, e Alto Paraíso, R\$ 4.300,00, totalizando R\$ 68.000,00.

42. Quanto à Carta Convite 6/2007, por exemplo, consta na ata que restou vencedora a empresa AgroConstruções Ltda.-ME, para a aquisição de materiais agropecuários, em cumprimento ao plano de trabalho celebrado entre as partes, que além de não evidenciar a validade das propostas apresentadas, menciona objeto genérico e amplo, no valor de R\$ 35.998,98, enquanto o termo de homologação, de mesma data, valor e empresa, foi nomeado como Carta Convite 7/2007 (peça 51).

43. Consoante o enunciado 177 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, a definição precisa e suficiente do objeto licitado, constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes.

44. Consta ainda nos autos o Pregão 1/2007, realizado em 8/2/2007, de acordo com a ata apresentada, para a aquisição de itens de cozinha e refeição, cumprindo meta do Convênio 115/2005 no valor de R\$ 231.813,00. Já o termo de homologação é de 28/2/2008, data em que o convênio já se encontrava expirado (peça 51).

45. No âmbito do Convênio 115/2005, resta evidenciado o descumprimento ao art. 3º da Lei 8.666/1993, segundo o qual, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório nos processos licitatórios, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

46. Ante o exposto, não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos do convênio no objeto pactuado, considerando os indícios de realização de despesas em desacordo com a Lei 8.666/1993, arts. 3º, 14 e 38, e com a IN/STN 1/97, art. 27, que, somadas às demais irregularidades constatadas, resultou na impugnação das contas do Convênio 115/2005 (Siafi 535122), propõe-se a realização de citação dos responsáveis identificados, solidariamente, com a Anca, para que apresentem alegações de defesa, nos termos do inciso II, do art. 12, da Lei 8.443/1992, ou recolham aos cofres públicos, a importância repassada, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento.

b) Índícios de repasse de recursos a cooperativas e associações agrícolas estaduais:

47. Analisando os autos, especialmente os 33 itens de despesas selecionados, conforme mencionado no item 28 da presente instrução, foi possível constatar que os pagamentos realizados a essas cooperativas e associações agrícolas corresponderam a R\$ 1.479.363,74, os quais representam 49,60% do total dos recursos envolvidos no convênio, de acordo com o quadro elaborado (Anexo 3, peça 32).

48. As atas e os termos de homologação apresentados, referentes aos supostos processos licitatórios para a contratação dessas cooperativas e associações, evidenciam a falta de definição dos respectivos objetos, constando, em muitos deles, que “o objeto da licitação era a contratação de pessoa jurídica para cumprir as metas do convênio 115/2005”, consoante se observa nos Pregões: 3/2006 (peça 40), 4/2006 (peça 41), 5/2006 (peça 42), 6/2006 (peça 43), 7/2006 (peça 44), 10/2006 (peça 46), 2/2007 (peça 53), e 4/2007 (peça 54), entre outros.

49. Essa participação das associações no cumprimento das metas do convênio não foi prevista no plano de trabalho (peça 1, p. 239-253), e evidencia descentralização dos recursos, em desacordo com o art. 20, *caput*, da IN/STN 1/1997, e cláusulas sexta, item 6.1, e sétima, item 7.1, do termo de convênio, segundo os quais os recursos repassados só poderiam ser sacados da conta bancária específica para pagamento de despesas previstas no plano de trabalho, sendo vedada sua utilização em finalidade diversa (peça 1, p. 179-181).

50. O controle interno, registra na Nota Técnica 2917, de 1/12/2009 (peça 2, p. 79), que a contextualização de um objeto amplo e genérico para contratar essas entidades aparenta mais uma ‘subcontratação’ do que meramente contratação para prestação de serviço previsto no objeto do convênio, configurando a ilegalidade, tendo em vista que, pela análise dos autos, não são vislumbrados o atendimento a determinadas condições impostas pelo art. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993.

51. Noutra hipótese, argumenta o controle interno, a Anca deveria aparecer, no termo de convênio, como ‘interveniente’, enquanto as entidades figurariam como ‘executoras’, as quais teriam sua habilitação conferida pela área técnica, e seriam obrigadas também a prestar contas dos recursos repassados, sob a vigência da IN/STN 1/1997. Entretanto, no caso concreto, a Anca aparece como ‘conveniente’ e não há menção às associações e cooperativas sobrecitadas. Também não se encontra evidenciado, nos autos, que essas entidades, em algum momento, prestaram contas dos recursos recebidos.

52. Releva mencionar que o Tribunal, no Acórdão 2.812/2010-2ª Câmara (TC 006.298/2006-3), julgou irregulares as contas do Convênio 828001/2004 (Siafi 510067), firmado entre o Fundo Nacional de Educação (FNDE) e a Anca, condenando, solidariamente, os responsáveis e a Anca ao pagamento solidário dos recursos transferidos, R\$ 3.801.600,00, aplicando, ainda, multa individual, tendo em vista o repasse dos recursos a secretarias regionais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em desacordo com o previsto no plano de trabalho ou termo de ajuste.

53. De acordo com o item 4 do relatório que fundamentou o sobrecitado Acórdão, item 2.5.1.14 do relatório de auditoria, no âmbito daquele convênio, o repasse dos recursos pela Anca às secretarias regionais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) não se orientou tão somente por critérios logísticos, uma vez que mesmo em São Paulo, onde está a sede da entidade, os recursos também foram descentralizados, no caso, para a Associação Estadual de Cooperação Agrícola do Estado de São Paulo, localizada na Alameda Olga 399, escritório da Secretaria-Regional do MST no Estado de São Paulo.

54. O Tribunal, mediante o Acórdão 734/2012-Plenário, julgou a auditoria de conformidade realizada na execução de convênios celebrados pelo MDS com organizações não governamentais (ONGs), relativos a programas sociais, tendo registrado, no relatório que fundamentou o Acórdão,

em relação ao convênio em exame (Siafi 535122/2005), que, “apesar de substancial parcela dos recursos da concedente ter sido destinada ao custeio de pessoal, determinadas atividades foram executadas por outras ONGs e cooperativas contratadas, sob a justificativa da conveniente de que sua equipe técnica era inexperiente e reduzida.”

55. Assim, resta evidenciada nos autos a participação de cooperativas e associações agrícolas estaduais, para cumprimento das metas do convênio, não prevista no plano de trabalho, ou o repasse dos recursos transferidos no âmbito do Convênio 115/2005, em favor dessas entidades, no percentual de 49,60%, em desacordo com a IN/STN 1/97, art. 20, com o respectivo termo de convênio, itens 6.1 e 7.1, e com a jurisprudência do Tribunal, razão pela qual ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

c) Pagamentos efetuados, com recursos do convênio, a profissional pertencente ao quadro funcional da entidade conveniente:

56. Constatam-se, nos autos, pagamentos efetuados, com recursos do concedente, à Sra. Gislei Siqueira Knierim, coordenadora nacional da execução do projeto, no valor de R\$ 39.591,16 (peça 2, p. 129), tendo a mesma atuado como procuradora da entidade perante o MDS, responsável pela assinatura da maioria dos documentos referentes ao convênio em exame, como termo de convênio e aditivos, plano de trabalho, entre outros, consoante quadro (peça 1, p. 32), e termo de procuração (peça 1, p. 87), em desacordo com o art. 8º, da IN/STN 1/97, com o item 7.2.2 do termo de convênio, e com a alínea “I” do art. 10 da IN/MDS 3/2005.

57. Esses pagamentos restam igualmente evidenciados nas relações de pagamentos (peça 33, p. 2-3), item 104 (peça 34, p. 1), item 337 (peça 34, p. 8), item 443 (peça 34, p. 11), item 464 (p. 12), item 636 (peça 35, p. 5), item 783 (peça 35, p. 9), item 814 (peça 35, p. 10), item 898 (peça 35, p. 12), item 1207 e 1226 (peça 36, p. 10), item 1308, 1319 (peça 37, p. 1), entre outros.

58. Consta nos autos o recibo de pagamento a autônomo, bem como cópia do cheque 241265 da conta corrente específica, referente ao pagamento do item 636, sobrecitado (peça 56), entre outros, assinado pela responsável Sra. Gislei Siqueira Knierim.

59. Feitas essas considerações, ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

d) Cobertura de despesas a título de CPMF, INSS e outros tributos federais utilizando recursos do convênio:

60. Consoante o item 2.2.4 do termo de convênio (peça 1, p. 175), compete à conveniente responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária, inclusive os decorrentes de eventuais demandas judiciais relativas a recursos humanos utilizados na execução do objeto do convênio, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o mencionado instrumento.

61. De acordo com a Nota Técnica 28/2010, de 17/2/2010 (peça 2, p. 102-132), itens 16 e 31, foram debitadas na conta específica do convênio diversos pagamentos a título de CPMF, no valor de R\$ 17.294,37, bem como a título de INSS e tributos federais, no valor de R\$ 155.526,94.

62. Restam evidenciados nos autos os documentos comprobatórios referentes à presente constatação, como nas relações de pagamentos itens 77 e 79 (peça 33, p. 3), item 137 (peça 34, p. 2), item 345 (peça 34, p. 8), item 463 e 480 (peça 34, p. 12), itens 554-557 (peça 35, p. 2), 654-655 (peça 35, p. 5), itens 800 e 829 (peça 35, p. 10), entre outros, ao Instituto Nacional do Seguro Social, Guia da Previdência Social (GPS), bem como à Receita Federal, mediante Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), por essa razão ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

e) Indícios de desvio de finalidade na aquisição, sem licitação, de exemplares dos livros “A questão Agrária no Brasil” (Volumes 1, 2 e 3) e dos livros “Paulo Freire, Vida e Obra”:

63. Consta nos autos que foram adquiridos com recursos do convênio exemplares dos livros “A questão Agrária no Brasil” (Volumes 1, 2 e 3) e dos livros “Paulo Freire, Vida e Obra”, no valor total de R\$ 16.640,00, da Editora Expressão Popular (CNPJ 03.048.166/0001-76), em 20/1/2006, por meio de inexigibilidade (peça 59), sem previsão no projeto técnico e no plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 239-253), caracterizando desvio de finalidade.

64. A Anca informou que os livros foram editados e publicados, exclusivamente, pela editora mencionada, e que por essa razão a compra se enquadraria no art. 25 da Lei 8.666/1993. Alegou ter realizado pesquisa de preço de forma a comprovar a economicidade da compra, entretanto essa pesquisa não restou evidenciada nos autos.

65. Consoante consta no relatório do controle interno (peça 2, p. 84), para atender aos 180 participantes (3 turmas de 60 alunos) do curso “Segurança Alimentar e Nutricional”, cada um dos quatro livros adquiridos custou, R\$ 23,12, em 20/1/2006, de acordo com a nota fiscal apresentada (peça 59), preço muito superior ao custo de R\$ 15,00, obtido em pesquisa realizada naquela data, 1/12/2009.

66. A presente irregularidade restou pendente de esclarecimento, uma vez que a Sesan endereçou diligência à Anca, consoante informação da NT 726, de 16/3/2011, emitida pela CGU (peça 31, p. 7-8), entretanto não foi encaminhada documentação complementar.

67. Assim, considerando os indícios de desvio de finalidade na aquisição, sem licitação, de exemplares dos livros “A questão Agrária no Brasil” (Volumes 1, 2 e 3) e dos livros “Paulo Freire, Vida e Obra”, ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

f) Falta de indicação com título e o número do convênio, nos comprovantes de despesas:

68. Consoante determina o art. 30, § 1º, da IN/STN 1/97, restou configurada a falta de indicação com título e número do convênio em notas fiscais apresentadas, entre outras a nota fiscal 870, de 13/3/2007, no valor de R\$ 40.970,80 (peça 60).

69. Apesar de ter sido notificada para sanear a presente pendência, relacionada no item 10 da Nota Técnica Complementar 47/2010 (peça 2, p. 137-152), de 16/3/2010, a convenente não encaminhou providências.

70. Releva mencionar que a ausência de menção do número do convênio, quando somada a outras irregularidades, enseja a rejeição da prestação, consoante entendimento do Tribunal, Acórdãos 76/2001-TCU-2ª Câmara, 3.124/2004 e 3.304/2006, ambos da 1ª Câmara.

71. Resta evidenciada nos autos a presente irregularidade, razão pela qual ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

g) Ausência de cópia de documentos referentes à comprovação de todas as despesas (notas fiscais, cheques):

72. Compulsando os anexos e volumes que integram os autos anexados em DVD, em especial, os 33 itens de despesas de maior materialidade analisados, consoante o item 29 da presente instrução, foram encontradas as notas fiscais referentes a apenas 54% desses itens.

73. A necessidade de comprovação do pagamento das despesas efetuadas com os recursos do convênio, mediante notas fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do

executor, se for o caso, devidamente identificados com o título e número do convênio, decorre do art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997.

74. Assim, ante a ausência de comprovação do pagamento de todas as despesas realizadas no âmbito do Convênio 115/2005, ratifica-se a proposta de citação dos responsáveis, objeto do item 46 da presente instrução.

CONCLUSÃO

75. As irregularidades examinadas nos itens 23 a 74 da presente instrução, somadas, motivaram a rejeição da prestação de contas final do Convênio 115/2005-MDS e a instauração da presente TCE, e permitiram, na forma do art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, consoante o item 10 da presente instrução, definir a responsabilidade, solidária, da Sra. Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91; do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, à época, Procuradores da Anca e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, na pessoa dos seus representantes legais, razão pela qual propõe-se a citação dos responsáveis, para que apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres públicos as quantias abaixo indicadas, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 164.222,00, ressarcida em 7/3/2008, em decorrência dos atos de gestão praticados, com infração ao disposto na Lei 8.666/1993, arts. 3º, 14, 38, inciso VII, 72 e 78, inciso VI, e na IN/STN 1/1997, arts. 8º, incisos II, V, VII, 20, 27, 30, § 1º;

Valores históricos do débito e datas de ocorrência:

	Data	Valor (R\$)
1ª. parcela	23/12/2005	1.519.722,50
2ª. parcela	11/10/2006	1.242.790,00

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação, solidária, da Sra. Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, na condição de Procuradores da Anca, à época, e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, na pessoa dos seus representantes legais, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 164.222,00, ressarcida em 7/3/2008, em decorrência dos atos de gestão praticados, que propiciaram a impugnação da Prestação de Contas apresentadas no âmbito do Convênio 115/2005 (Siafi 535122), ante o rol de irregularidades a seguir relacionadas, examinadas nos itens 23 a 74 da presente instrução, com infração ao disposto na Lei 8.666/1993, arts. 3º, 14, 38, inciso VII, 72 e 78, inciso VI, e na IN/STN 1/1997, arts. 8º, incisos II, V, VII, 20, 27, 30, § 1º;

- Inconsistências relacionadas às despesas com "deslocamento, hospedagem e alimentação" previstas no Plano de Trabalho aprovado;
- Inconsistência na previsão da contrapartida no Plano de Trabalho, tais como inclusão de despesas operacionais da Anca como contrapartida e falta de definição da forma de mensuração dos gastos;
- Índícios de realização de pagamentos, com recursos do convênio, a profissional pertencente ao quadro funcional do convenente (Sra. Gislei Siqueira Knierin);
- Índícios de direcionamento nas contratações de Cooperativas e Associações Agrícolas Regionais/Estaduais nas licitações realizadas pela Anca;
- Ausência do aporte do montante de contrapartida;
- Cobertura de despesas a título de CPMF, INSS e outros tributos federais, utilizando recursos do Convênio;
- Índícios de desvio de finalidade na aquisição, sem licitação, de exemplares dos livros "A Questão Agrária no Brasil" e dos livros "Paulo Freire, Vida e Obra";

- Falta de Identificação, com título e o número do Convênio, nos comprovantes de despesas, conforme determina o § 1º do art. 30 da IN/STN 1/1997;
- Realização de saques à conta específica para pagamentos a menor, com indícios de possíveis devoluções, após meses e ano, sem as devidas comprovações relacionadas ao Plano de Trabalho;
- Cobrança de Tarifas Bancárias;
- Compensação de cheques que não foram devidamente registrados na Relação de Pagamentos apresentada;
- Devolução de Cheques;
- Despesas realizadas em data posterior à vigência do Convênio;
- Emissão de um único cheque em favor de diversos credores;
- Ausência de Despachos Adjudicatórios e Homologações de todas as licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa com o respectivo, embasamento legal, de acordo com o disposto na Lei nº 8.666/1993, acompanhada de parecer jurídico e publicação no DOU;
- Indícios de fracionamento de despesas de mesma natureza;
- Ausência de pesquisas de preços, no caso de dispensa e inexigibilidade de licitação; e
- Documentos comprobatórios de despesas com indícios de impropriedades e irregularidades.

Valores históricos do débito e datas de ocorrência:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
1.519.722,50	23/12/2005
1.242.790,00	11/10/2006

b) encaminhar, em anexo, cópia em DVD, do Processo 71000.009222/2005-59, não digitalizável, bem como cópia das páginas 195-233 da Peça 2, como subsídio aos responsáveis acima identificados.

À consideração superior.

SecexPrevi, 3ª Diretoria, em 15 de julho de 2013.

(assinado eletronicamente)

Arabela Pessoa Guerra

AUFC – Matrícula 5619-7