

TC 002.049/2014-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Associação Nacional de Cooperação Agrícola

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), Luís Antônio Pasqueti (CPF 279.425.620-34) e Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ 55.492.425/0001-57)

Proposta: preliminar de citação solidária

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em desfavor dos Srs. Luís Antônio Pasqueti e Gislei Siqueira Knierin, na condição de procuradores da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), por não terem apresentado a documentação exigida para a prestação de contas do Convênio MinC/SE nº 275/2004 (Siafi nº 521967), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) do Ministério da Cultura, no valor de R\$ 117.183,24, sendo R\$ 93.746,59 da Concedente e R\$ 23.436,65 de contrapartida (peça 1, p. 303).

2. Seu objeto está descrito como apoio ao Projeto "Partilhando Arte e Cultura", que visa "formar e capacitar 362 educandos, oriundos de áreas de reforma agrária, de diversos estados, nas oficinas de artes plásticas, artes cênicas e música, no período de 2004 a 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura, com o fim de propiciar o acesso aos meios de fruição, produção e formação cultural" (peça 1, p. 75).

3. Sua vigência foi inicialmente prevista para o período de 30/12/2004 a 31/12/2006.

HISTÓRICO

4. O Ministério da Cultura (MinC) repassou à ANCA três parcelas, num total de R\$ 59.374,69, creditadas na conta específica do convênio da seguinte forma (peça 1, pp. 97-101):

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	R\$ 8.064,00	24/2/2005	2005OB900467
1ª Parcela	R\$ 16.936,00	24/2/2005	2005OB000468
2ª Parcela	R\$ 17.187,35	25/5/2005	2005OB901708
3ª Parcela	R\$ 9.175,34	6/1/2006	2006OB900001
3ª Parcela	R\$ 8.012,00	6/1/2006	2006OB900002
Total	R\$ 59.374,69		

5. Em 19/12/2005, o Sr. Everton Abib de Miranda, da ANCA, remeteu à Gerência de Filial de Fundos e Seguros Sociais da Caixa Econômica Federal o Ofício nº 177/2005 acompanhado de documentos a título de reformulação da prestação de contas da primeira parcela no valor de R\$ 25.000,00, que o encaminhou ao MinC (peça 1, p. 103).

6. Em 17/4/2006, a Gerência de Avaliação de Resultados do MinC emitiu a Informação nº 074/2006/SPCON/GEAR/SEFIC contendo análise da prestação de contas do convênio com proposta de não aprovação. Segundo esse documento, o Parecer Técnico sobre o convênio apontava indício de superfaturamento na compra de um projetor multimídia. Por sua vez, o autor da Informação nº 074/2006 declarou que, em contato com a empresa que teria sido fornecedora do projetor, foi-lhe dito que a empresa não comercializava o equipamento (peça 1, p. 117).

7. No item Falhas e Impropriedades da Informação foi apontado o seguinte (peça 1, p. 119):
 - a) Ausência do Relatório de Cumprimento do Objeto;
 - b) Notas fiscais posteriores à entrada dos cheques na conta do projeto;
 - c) Cheque nº 850007 não constava da relação de pagamentos e a nota 1818 relativa a esse cheque não foi apresentada;
 - d) Despesas bancárias no valor de R\$ 448,29;
 - e) Ausência de documentação relativa a procedimento licitatório;
 - f) Material de divulgação não demonstra a conclusão do projeto nem aponta o devido crédito ao MinC;
 - g) Contrapartida inferior à prevista; e
 - h) Projetor no valor de R\$ 7.000,00.
8. Em 16/5/2006, por meio do Ofício nº 13/2006, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do MinC solicitou à ANCA o saneamento das pendências verificadas (peça 1, p. 121).
9. Em 18/7/2006, a ANCA enviou o Ofício nº 175/2006 ao MinC no qual prestava esclarecimentos em relação às irregularidades apontadas (peça 1, pp. 123-39).
10. Em 9/11/2006 a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA, enviou ao MinC o Ofício nº 233/2006 a título de prestação de contas da segunda parcela no valor de R\$ 17.187,35 (peça 1, p. 141).
11. Em 3/12/2006 a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA, enviou ao MinC o Ofício nº 251/2006 a título de prestação de contas da terceira parcela no valor de R\$ 17.187,34 (peça 1, p. 143).
12. Em 15/12/2006, A Diretoria de Gestão Interna do MinC enviou o Ofício nº 658/CPCON/CGCONV/DGI/S à ANCA no qual informava que a prestação de contas estava incompleta e solicitava os seguintes documentos (peça 1, p. 145):
 - a) Extrato bancário da conta do convênio;
 - b) Relatório de Cumprimento do Objeto; e
 - c) Fotos/material de divulgação.
13. Em 26/1/2007, após expirar o prazo originalmente estabelecido, foi prorrogada a vigência do convênio, ficando o término do seu prazo fixado em 27/08/2007. Registre-se que o atraso na liberação da primeira parcela foi de 55 dias e a prorrogação foi de quase oito meses (peça 1, p. 147).
14. Em 21/2/2008, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do MinC enviou à ANCA o Ofício nº 42/GEPRO/SPPC/MinC por meio do qual solicitava, em caráter de urgência, a remessa de documentos necessários ao exame da prestação de contas do convênio (peça 1, pp. 161-3).
15. Em 2/9/2008, por meio do Ofício nº 594/2008-GEPRO/SPPC/MinC, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do MinC reiterou à ANCA a solicitação contida no Ofício nº 42/GEPRO/SPPC/MinC para que enviasse os documentos necessários ao saneamento da prestação de contas (peça 1, p. 165).
16. Em 27/2/2008, a ANCA enviou ao MinC o Ofício nº 3/2008 no qual manifestou sua intenção de encerrar o Projeto Ponto de Cultura 275 (peça 1, p. 167).
17. Em 9/10/2009, por meio do Ofício nº 597/CGGPC/SCC/MinC, a Secretaria de Cidadania Cultural do MinC reiterou solicitação à ANCA para que enviasse a prestação de contas da segunda parcela sob pena de instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 177).

18. Em 12/8/2010, a Secretaria de Cidadania Cultural emitiu o Parecer Técnico nº 157/2010/CGGPC/SCC/MinC, que recomendou a reprovação da prestação de contas da 2ª e da 3ª parcelas pela ausência do Relatório de Cumprimento do Objeto e informava que a CPCON/CGAD ainda não havia examinado documentos relativos à prestação de contas da 1ª parcela (peça 1, pp. 179-89).
19. Em 23/8/2010, por meio do Ofício nº 750/2010-CPCON/CGAD/DGI, a Diretoria de Gestão Interna do MinC solicitou, mais uma vez, relatório fotográfico e material de divulgação que atestasse a conclusão das atividades cobertas com recursos da 2ª parcela e os Relatórios de Cumprimento de Objeto relativos à 2ª e à 3ª parcelas (peça 1, pp. 191-3).
20. Em 8/2/2011, a Diretoria de Gestão Interna do MinC notificou a ANCA de que a prestação de contas da 1ª, 2ª e 3ª parcelas havia sido reprovada em sua totalidade e fixou-lhe prazo para ressarcimento dos valores recebidos (peça 1, pp. 197-9).
21. Nem a Sra. Gislei Siqueira Knierin nem ninguém da ANCA respondeu às notificações.
22. O Parecer de TCE nº 07/2012-CPCON/CGEX/DGI, emitido em 20/4/2012, concluiu pela instauração de tomada de contas especial para obter o ressarcimento dos valores repassados à ANCA (peça 1, pp. 273-6).
23. Em 3/7/2012, a CPCON proferiu o Despacho nº 274/2012 no qual esclareceu que os responsáveis pela gestão dos recursos do convênio foram a Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr. Luís Antônio Pasquetti, pois todas as negociações, informações e entrega de documentos ligados aos convênios firmados com o MinC, relativos a Pontos de Cultura, foram coordenados por esses dois procuradores da ANCA (peça 1, pp. 318 e 325).
24. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 021/2012 concluiu que a Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr. Luís Antônio Pasquetti foram os responsáveis pelo dano ao Erário no valor de R\$ 155.426,78, conforme demonstrativo de débito atualizado até 26/7/2012, registrado na conta “Diversos Responsáveis Apurados” mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000042 de 26/7/2012 (peça 1, p. 321-31).
25. Em 7/8/2012, por meio do Ofício nº 187/2012, o Assessor Especial de Controle Interno do MinC remeteu o processo de tomada de contas especial à Controladoria-Geral da União (CGU) (peça 1, p. 335).
26. Em 19/6/2013, o Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial da CGU determinou a apensação do processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio nº 326/2004/MinC/SE à TCE relativa ao Convênio nº 275/2004, também firmado entre o MinC e a ANCA (peça 1, p. 339).
27. Assim, o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno referem-se aos Convênios nº 275 e nº 326/2004. Todos concluem pela irregularidade das contas (peça 1, pp. 341-8).
28. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas dos Convênios nº 275 e nº 326/2004 foi emitido em 9/9/2013 (peça 1, p. 357).
29. Com vistas a retificar a tramitação e permitir o julgamento individualizado das tomadas de contas especiais dos dois convênios, os volumes correspondentes a cada um foram separados e deram origem a dois processos: este TC nº 002.049/2014-7, relativo ao Convênio nº 275/2004, e o TC nº 027.446/2013-1, que trata do Convênio nº 326/2004.
30. O Relatório de Auditoria nº 863/2013, o Certificado de Auditoria nº 863/2013 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno nº 863/2013 foram reproduzidos em ambos os processos.

EXAME TÉCNICO

31. O projeto apoiado pelo Convênio nº 275/2004 tinha o objetivo declarado de formar e capacitar educandos do Instituto de Educação Josué de Castro de forma teórica e prática, desenvolvendo habilidades artísticas e valores individuais e coletivos. O instituto oferece cursos de Pedagogia, Técnico em Administração de Cooperativa, Técnico em Saúde Comunitária e de Nível Médio (peça 1, p. 5).

32. O Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos e instrumentos musicais e a realização de oficinas de artes plásticas, literárias e musicais (peça 1, pp. 15-25).

33. Não há evidências de que tais atividades tenham sido realizadas ou de que esses bens tenham sido adquiridos por meio de procedimento licitatório e a preços razoáveis. A Informação nº 074/2006/SPCON/GEAR/SEFIC, por exemplo, aponta indício de superfaturamento na compra de um projetor multimídia (R\$ 7.000,00) ou de falsificação de nota fiscal, pois a empresa que teria sido fornecedora desse projetor informou que não comercializava o equipamento (peça 1, p. 117).

34. Além disso, a prestação de contas estava incompleta e por diversas vezes o MinC solicitou o extrato bancário da conta do convênio, o Relatório de Cumprimento do Objeto e fotos/material de divulgação que atestassem a boa e regular aplicação dos recursos, segundo consta dos itens 12 a 21 desta instrução (peça 1, p. 145).

35. Conforme examinado no Despacho nº 274/2012 da CPCON, os responsáveis pela gestão dos recursos do convênio foram os Srs. Luís Antônio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin, pois todas as negociações, informações e entrega de documentos ligados aos convênios firmados com o MinC, relativos a Pontos de Cultura, foram coordenadas por esses dois procuradores da ANCA (peça 1, pp. 318 e 325).

36. Ambos detinham procurações da ANCA outorgadas por seu Secretário Geral, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, que não tinha poderes para realizar transações financeiras, conforme artigos 10 e 12 do estatuto da associação.

CONCLUSÃO

37. A partir dos elementos constantes dos autos, verificou-se que os recursos repassados por força do convênio foram geridos pelos Srs. Luís Antônio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin.

38. Ocorre que no incidente de uniformização de jurisprudência que resultou no Acórdão 2763/2011 TCU – Plenário proferido em 19/10/2011, o Tribunal firmou o entendimento de que:

Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

39. Tal entendimento se fundamenta no fato de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção *iuris tantum* de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução do convênio, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.

40. Desse modo, deve ser promovida a citação dos procuradores e da associação, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio nº 275/2004, bem como para que se manifestem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

41. Cabe informar aos responsáveis que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas

efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

42. Esclareça-se que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas "a" e "b", da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

43. Consta dos Ofícios nº 705, 706 e 707/2011-DGI/SE/MinC, todos de 8/12/2011, enviados à Sra. Gislei Siqueira Knierin, que o Ministério da Cultura havia firmado 17 convênios com a ANCA para instalação de Pontos de Cultura em todo o território nacional e que todos, sem exceção, encontravam-se em fase de instauração de tomadas de contas especiais em razão de irregularidades identificadas nas respectivas prestações de contas (peça 1, pp. 209-19).

44. Em vista de sua pertinência, reproduz-se abaixo o seguinte trecho consignado no Voto do Relator do TC 011.172/2009-7, que trata de irregularidades identificadas em convênios com a ANCA:

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 RS), 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 TCEs.

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.

45. Também pertinente é o seguinte excerto do voto do Ministro-Relator do TC 011.390/2008-8, que aborda termo de parceria celebrado com Oscip, com as seguintes considerações a respeito da capacidade operacional dessas organizações, entre as quais se encontra a ANCA:

Na maioria dos processos analisados verificou-se a existência de ONGs que se propõem a gerir recursos públicos de milhões de reais sem possuírem estrutura adequada e/ou sem pessoal com conhecimento técnico do objeto e da gestão de recursos públicos, o que não se coaduna com a legislação e entendimentos do Tribunal de Contas da União.

Sobre a descentralização de convênio a outras ONGs, o TCU já detectou essa prática em 2005, em auditoria sobre ONGs ligadas ao Movimento dos Sem Terra (MST), conforme Acórdão 2.261/2005 TCU - Plenário, que apontou em seu item 3.2 a descentralização da execução de convênio a entidades que não dispõem de condições para consecução do objeto ou atribuições estatutárias para executá-lo. Especificamente sobre a ANCA, esse acórdão apontou que:

a) não possuía quadro técnico especializado na área de execução dos convênios nem possuía, formalmente, estruturas organizacionais com departamentos e profissionais relativos a essas áreas ou àquelas mencionadas nos objetivos de seus estatutos sociais, seja no nível gerencial, seja operacional;

b) sempre sem previsão legal ou do instrumento de convênio, subcontrata o objeto conveniado ou repassa 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 dos convênios;

c) atua muito mais como agência 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;

d) outras práticas adotadas pelos convenientes, como a triangulação da execução de metas dos planos de trabalho entre ONGs, com novas descentralizações de recursos não autorizadas nos instrumentos de convênios, aumentam ainda mais o risco de que a execução dos objetos venha a ser descentralizada para entidades que não disponham de condições para consecução ou de atribuições estatutárias para executá-lo;

e) os valores dos convênios circulam entre as ONGs;

f) 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação solidária dos Srs. Luís Antonio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, e Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, na condição de procuradores, e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), 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 e/ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Convênio MinC/SE nº 275/2004 (Siafi nº 521967), celebrado entre o Ministério da Cultura e a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) e a ANCA, conforme analisado nos itens 31 a 36 do Exame Técnico feito nesta instrução.

1ª Parcela	R\$ 8.064,00	24/2/2005	2005OB900467
1ª Parcela	R\$ 16.936,00	24/2/2005	2005OB000468
2ª Parcela	R\$ 17.187,35	25/5/2005	2005OB901708
3ª Parcela	R\$ 9.175,34	6/1/2006	2006OB900001
3ª Parcela	R\$ 8.012,00	6/1/2006	2006OB900002
Total	R\$ 59.374,69		

Valor atualizado até 26/7/2012: R\$ 155.426,78

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) observar que os documentos eventualmente apresentados a título de prestação de contas deverão estar de acordo com as exigências legais e regulamentares, vir acompanhados de argumentos de fato e de direito, de elementos comprobatórios das despesas e da regular aplicação dos recursos federais geridos, bem como de justificativa para a omissão no dever de prestar contas no prazo estabelecido.

Secex/SP, em 6/2/2014.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4