

TC 027.446/2013-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) – CNPJ 55.492.425/0001-57

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin - CPF 468.701.800-91 e Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) – 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 da Sra. Gislei Siqueira Knierin, na condição de procuradora da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), em razão de não haver apresentado a documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 326/2004/MinC/SE, Siafi nº 521803, celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) do Ministério da Cultura, no valor de R\$ 117.187,50, sendo R\$ 93.750,00 de parte da Concedente e R\$ 23.437,50 de contrapartida (peça 1, pp. 24-42).

2. Seu objeto está descrito como apoio ao Projeto “Centro de Formação Campo Cidade – Preservando a Identidade Cultural”, com o objetivo de “desenvolver a cultura camponesa e o intercâmbio com expressões culturais urbanas, formar e organizar diversos grupos culturais de teatro, música, cinema e dança, além de propiciar à população de baixa renda acesso a cinema, teatro, telecentro, biblioteca, videoteca e memorial dos movimentos sociais” e vigência inicialmente prevista de 30/12/2004 a 31/12/2006.

HISTÓRICO

3. O Ministério da Cultura (MinC) repassou à ANCA apenas as duas primeiras parcelas, num total de R\$ 42.185,50, creditadas na conta específica do convênio da seguinte forma:

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	R\$ 25.000,00	18/2/2005	2005OB900074
2ª Parcela	R\$ 17.187,50	8/8/2005	2005OB902712

4. Em 26/5/2006, a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA, encaminhou ao MinC o Ofício nº 131/2006 acompanhado de documentos para a prestação de contas da primeira parcela (peça 1, p. 68).

5. Em 22/1/2007, após expirar o prazo originalmente estabelecido, foi prorrogada a vigência do convênio em razão da demora na liberação dos recursos, ficando o término do seu prazo fixado em 21/08/2007. Registre-se que o atraso na liberação da primeira parcela foi de 49 dias e a prorrogação foi de quase oito meses (peça 1, p. 70).

6. Em 27/8/2010, a Coordenação-Geral de Atendimento, Documentação e Prestação de Contas do MinC encaminhou à ANCA o Ofício nº 764/2010 solicitando extratos bancários, documentos relativos às licitações realizadas e relatórios que atestassem o cumprimento do objeto relativo à 1ª e 2ª parcelas (peça 1, p. 74).

7. Em 24/9/2010, a Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural emitiu o Parecer

Técnico nº 190/2010, que reprovou a prestação de contas da 1ª e 2ª parcelas por omissão de documentos que comprovassem a execução do objeto pactuado, assim como a falta de documentação complementar, fotos e outros esclarecimentos, levando a crer que os recursos recebidos não foram aplicados como previsto no plano de trabalho (peça 1, pp. 78-82).

8. Em 16/3/2012, a Coordenação de Prestação de Contas do MinC (CPCON) emitiu o Parecer Financeiro nº 045/2012, que reprovou a prestação de contas e sugeriu a instauração da tomada de contas especial para promover o ressarcimento dos recursos repassados (peça 1, pp. 84-86).

9. Em 30/3/2012, a CPCON enviou o Ofício nº 054/2012 à ANCA informando que a prestação de contas não fora aprovada em razão do não cumprimento do objeto do convênio (peça 1, pp. 88-9),

“principalmente pela ausência de documentação complementar, fotos e outros esclarecimentos, pela utilização dos recursos de forma diversa à prevista no plano de trabalho, pela alteração do plano de trabalho sem justificativas e autorização prévia, bem como pela ausência de material didático, contrariando os preceitos das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso XII do artigo 7º da IN/STN/Nº 01/1997”.

10. Em 10/5/2012, a CPCON proferiu o Despacho nº 191/2012 que autorizou a instauração da tomada de contas especial e a inclusão do nome da responsável no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (CADIN) por considerar que a documentação complementar apresentada não foi satisfatória para a aprovação da prestação de contas do convênio (peça 1, pp. 92-3).

11. Em 31/7/2012, por meio dos Ofícios nºs 291 e 304/2012-SPOA/SE/MinC, a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora, e o Sr. Ademar Shusk, presidente da ANCA, foram notificados de que a prestação de contas não fora aprovada e lhes foi concedido prazo de 10 (dez) dias para saneamento das pendências ou ressarcimento do valor das parcelas impugnadas, que, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros legais até 10/7/2012, somavam R\$ 112.355,31 (peça 1, pp. 96-105).

12. Em 13/9/2012, a CPCON proferiu o Despacho nº 452/2012 para esclarecer que o Secretário Geral da ANCA, Adalberto Floriano Greco Martins, não tinha poderes para fazer movimentações financeiras e que a única responsável pela gestão dos recursos do convênio fora a Sra. Gislei Siqueira Knierin (peça 1, pp. 114-5).

13. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 034/2012 concluiu que a Sra. Gislei Siqueira Knierin foi a responsável pelo dano ao Erário no valor de R\$ 112.174,45 (atualizado até 28/9/2012), registrado na conta “Diversos Responsáveis” mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000060 de 28/9/2012 (peça 1, pp. 116-28).

14. Em 9/10/2012, por meio do Ofício nº 251/2012, 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. 130).

15. 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 2, p. 1).

16. 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 2, pp. 5-12).

17. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas dos Convênios nº 275 e nº 326/2004 foi emitido em 9/9/2013 (peça 2, p. 21).

18. 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 027.446/2013-1, que trata do Convênio nº 326/2004, e o TC nº 002.049/2014-7, relativo ao Convênio nº 275/2004.

19. 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 duplicados e formam a peça nº 2 de ambos os processos.

EXAME TÉCNICO

20. No item correspondente à identificação do projeto apoiado pelo Convênio nº 326/2004 há a informação de que num certo centro de formação campo e cidade haveria um espaço cultural para desenvolver atividades teatrais, música e dança com a população de baixa renda do centro e da periferia de São Paulo.

21. Esse espaço cultural promoveria parcerias com outros movimentos artísticos com atenção principal à juventude de acampamentos, assentamentos, do centro urbano e de outros municípios da Grande São Paulo, com prioridade para atividades com a população que vive nas ruas, favelas e cortiços, com o objetivo de elevar o nível cultural do povo (peça 1, p. 4).

22. Já no Anexo I do Plano de Trabalho há previsão de compra de equipamentos, mobiliário e instrumentos musicais, bem como a realização de oficinas de capacitação em teatro, rádio, música, mamulengo e artesanato (peça 1, pp. 8-12).

23. Entretanto, no processo não há nenhum registro ou informação de que tais atividades tenham sido realizadas ou de que esses bens tenham sido adquiridos com os recursos repassados.

24. Em 26/5/2006, quase dez meses depois de receber as duas primeiras parcelas do convênio, a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA, encaminhou ao MinC o Ofício nº 131/2006 com a prestação de contas da primeira parcela (peça 1, p. 68).

25. Mais de quatro anos depois, em 27/8/2010, o Ministério da Cultura, por meio do Ofício nº 764/2010, notificou a ANCA da necessidade de apresentar extratos bancários, documentos relativos às licitações realizadas e relatórios que atestassem o cumprimento do objeto relativo à 1ª e 2ª parcelas, para que se pudesse proceder à análise financeira da prestação de contas (peça 1, pp. 74-5).

26. De acordo com o Parecer Técnico nº 190/2010 da Secretaria de Cidadania Cultural do MinC, o Relatório de Cumprimento do Objeto e os Relatórios de Execução Físico-Financeira da 1ª e da 2ª parcelas, elaborados pela ANCA, não contêm informações essenciais para a avaliação da correta aplicação dos recursos. O Parecer concluiu com a recomendação de que fosse reprovada a prestação de contas (peça 1, pp. 78-82).

27. A Sra. Gislei Siqueira Knierin foi procuradora da ANCA no período de dez/2004 a ago/2007 (vigência do convênio) e a única responsável pela movimentação financeira do convênio em questão, de acordo com o mandato conferido pela ANCA (peça 1, p. 58).

28. Isso porque o Secretário Geral da ANCA, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, não tinha poderes para realizar transações financeiras, conforme artigos 10 e 12 do estatuto da associação. Entretanto, constituiu como procuradores da associação a Sra. Gislei Siqueira Knierin e Luís Antônio Pasquetti, sendo que somente a Sra. Gislei utilizou os poderes conferidos pela procuração para gerir o Convênio nº 326/2004.

29. A Sra. Gislei, além de firmar o convênio, assinou os anexos da prestação de contas da 1ª parcela, conforme Ofício ANCA nº 13/2006 (peça 1, p. 68).

CONCLUSÃO

30. A partir dos elementos constantes dos autos, verificou-se que os recursos repassados por força do convênio foram gastos na gestão da Sra. Gislei Siqueira Knierin, também responsável pelo

encaminhamento da prestação de contas ao Ministério da Cultura (conforme relatado nos itens 27-29 acima).

31. Entretanto, 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.

32. 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.

33. Desse modo, deve ser promovida a citação de ambas, procuradora e associação, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio nº 326/2004, bem como para que se manifestem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

34. 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.

35. 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

36. Consta do Ofício nº 707/2011-DGI/SE/MinC, de 8/12/2011, enviado 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, p. 217-9, do TC 002.049/2014-7 que trata de TCE conexa a este processo).

37. 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.

38. 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

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

a) realizar a citação solidária da Sra. Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, na condição de procuradora, 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 nº 326/2004/MinC/SE (Siafi nº 521803), celebrado entre o Ministério da Cultura e a Secretaria de Programas e Projetos Culturais e a ANCA, conforme analisado nos itens 20 a 35 do Exame Técnico feito nesta instrução.

Valor Original	Data da Ocorrência
R\$ 25.000,00	18/2/2005
R\$ 17.187,50	8/8/2005

Valor atualizado até 28/9/2012: R\$ 112.174,45

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; e

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 3/2/2014.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4