

TC 002.043/2014-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Associação Nacional de Cooperação Agrícola

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91) 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 da Sra. Gislei Siqueira Knierin, na condição de procuradora da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), por não ter apresentado a documentação exigida para a prestação de contas do Convênio MinC/SE nº 339/2004 (Siafi nº 521843), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC), no valor de R\$ 117.187,54, sendo R\$ 93.750,00 da Concedente e R\$ 23.437,54 de contrapartida (peça 1, p. 265).

2. Seu objeto está descrito como “apoio ao Projeto: Resgate, Conhecimento e Valorização da Cultura Camponesa, que visa: adequar o centro cultural onde serão capacitados diretamente 70 educandos, filhos de famílias de assentados da reforma agrária, através de oficinas de música, teatro e inclusão digital”, com vigência entre 30/12/2004 e 31/12/2006 (peça 1, pp. 89-105).

HISTÓRICO

3. O Ministério da Cultura (MinC) repassou à ANCA duas parcelas, num total de R\$ 42.187,50, creditadas na conta específica do convênio da seguinte forma (peça 1, p. 145):

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	R\$ 25.000,00	22/2/2005	2005OB900086
2ª Parcela	R\$ 17.187,50	9/8/2005	2005OB902726
Total	R\$ 42.187,50		

4. Em 21/9/2005, 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 129/2005 acompanhado de documentos a título de prestação de contas da primeira parcela no valor de R\$ 25.000,00, que o encaminhou ao MinC (peça 1, p. 111).

5. Em data não especificada, foi emitido o “Parecer Técnico de Ponto de Cultura” que avaliou a aplicação da primeira parcela e se manifestou “favorável com ressalvas”, a despeito de registrar inconsistências no Plano de Trabalho, variações significativas no preço de aquisição de equipamentos de vídeo, DVD e câmera fotográfica, compra de menor número de violões, orçamentos não detalhados e ausência de comprovação de gastos com água, luz e telefone, bem como a ausência do Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 1, pp. 117-9).

6. Em 27/2/2008, a ANCA enviou ao MinC o Ofício nº 18/2008 no qual manifestou sua intenção de encerrar o Projeto Ponto de Cultura 339 (peça 1, p. 133).

7. Em 25/6/2010, a Secretaria de Cidadania Cultural emitiu o Parecer Técnico nº 127/2010/CGGPC/SCC/MinC contendo análise da prestação de contas do convênio que concluiu pela

reprovação da prestação de contas da segunda parcela por considerar que o objeto do convênio não fora cumprido de forma satisfatória (peça 1, p. 145-53).

8. Em 19/1/2011, a Diretoria de Gestão Interna do MinC elaborou a Informação nº 12/2011 - CPCON/CGAD/DGI na qual registrou que a execução física do convênio relativa à primeira parcela não fora comprovada e que a documentação solicitada para a comprovação da aplicação da segunda parcela não fora entregue. Concluiu sugerindo a instauração de tomada de contas especial para ressarcimento dos recursos repassados (peça 1, pp. 155-61).

9. Em 13/10/2011, a Coordenação de Prestação de Contas do MinC emitiu o Parecer de TCE nº 021/2011-CPCON/CGEX/DGI no qual resumiu as providências tomadas pelo Ministério para obter a prestação de contas dos recursos repassados à ANCA e propôs que, diante das irregularidades apuradas, fosse instaurada a tomada de contas especial (peça 1, pp. 173-181).

10. De acordo com o Relatório de Tomada de Contas Especial nº 18/2012 e com o que consta nestes autos, o MinC expediu as seguintes notificações para a apresentação de informações, justificativas ou defesas e cobrança do débito (peça 1, p. 295):

Ofício	Data	Destinatário	Cargo	Finalidade
nº 551	10/12/2007	Adalberto F. G. Martins	Secretário Geral	Cobrança de documentos para a prestação de contas
nº 497	18/6/2008	Adalberto F. G. Martins	Secretário Geral	Reitera a cobrança
nº 599	2/9/2008	Luis Antônio Pasquetti	Procurador	Reitera a cobrança
nº 203	18/4/2008	Luis Antônio Pasquetti	Procurador	Envia cópias de ofícios que apontam irregularidades avaliadas por comissão paritária
nº 039	20/1/2011	Luis Antônio Pasquetti	Procurador	Envia cópia da Informação nº 012/2011
nº 705	8/12/2011	Gislei Siqueira Knierin	Procuradora	Informa a relação de convênios da ANCA cujas prestações de contas foram reprovadas
nº 009	2/1/2012	Ademar Shusk	Presidente	Notificação para devolução dos recursos

11. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 18/2012 concluiu que a Sra. Gislei Siqueira Knierin foi a única responsável pelo dano ao Erário no valor de R\$ 42.187,50, pois somente ela teria usado os poderes conferidos pela procuração outorgada pelo Secretário Geral da ANCA. O valor atualizado até 6/7/2012 alcança R\$ 112.267,28, registrado na conta “Diversos Responsáveis” mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000036 de 6/7/2012 (peça 1, pp. 59 e 293-301).

12. Em 19/6/2013, o processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio nº 339/2004/MinC/SE foi apensado à TCE que trata do Convênio nº 307/2004, também firmado entre o MinC e a ANCA (peça 1, p. 309).

13. Assim, o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno referem-se aos Convênios nº 307 e nº 339/2004. Todos concluem pela irregularidade das contas (peça 1, pp. 311-7).

14. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas dos Convênios nº 307 e nº 339/2004 foi emitido em 9/9/2013 (peça 1, p. 327).

15. 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 002.043/2014-9, relativo ao Convênio nº 339/2004, e o TC nº 027.447/2013-8, que trata do Convênio nº 307/2004.

16. O Relatório de Auditoria nº 826/2013, o Certificado de Auditoria nº 826/2013 e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno nº 826/2013 foram reproduzidos em ambos os processos.

EXAME TÉCNICO

17. O projeto apoiado pelo Convênio nº 339/2004 tinha o objetivo declarado de “capacitar 70 educandos, filhos de famílias de assentados da reforma agrária, através de oficinas de música, teatro e inclusão digital” (peça 1, p. 89).

18. O Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos e instrumentos musicais e a realização das mencionadas oficinas (peça 1, pp. 69-73).

19. Não há evidências de que tais atividades tenham sido realizadas ou de que esses bens tenham sido adquiridos por meio de procedimentos licitatórios e a preços razoáveis.

20. No que se refere à primeira parcela, o Parecer Técnico nº 127/2010, de 25/06/2010, identificou as seguintes irregularidades:

- Falta de esclarecimentos quanto à variação nos preços dos equipamentos adquiridos;
- Falta de esclarecimentos quanto à aquisição de uma quantidade menor de violões;
- Falta de detalhamento dos preços de cada produto nos orçamentos encaminhados pelos fornecedores;
- Falta de comprovação dos pagamentos de despesas de água, luz e telefone;
- Falta de fotografias e material gráfico e audiovisual.

21. Quanto à segunda parcela, o Parecer registra que a prestação de contas foi apresentada de forma incompleta, sendo que a falta de documentação complementar, assim como do Relatório de Cumprimento do objeto, fotos, cópia do material de divulgação e outros esclarecimentos impediram a apreciação quanto à execução do projeto, não se podendo constatar que os recursos utilizados trouxeram benefícios ao público alvo (peça 1, p. 312).

CONCLUSÃO

22. Conforme examinado no Despacho nº 307/2012 da CPCON, a responsável pela gestão dos recursos do convênio foi a Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA por outorga do Secretário Geral da ANCA que constituiu dois procuradores da Associação: a Sra. Gislei Siqueira Knierin e Luis Antônio Pasquetti (peça 1, p. 291).

23. No caso específico do Convênio nº 339/2004, apenas a Sra. Gislei utilizou os poderes conferidos pela procuração. Além de assinar o convênio, respondeu pela prestação de contas das duas parcelas recebidas. Há, ainda, comprovantes de operações bancárias por ela realizadas, tanto em relação à conta corrente quanto à de investimentos financeiros (peça 1, pp. 281-3).

24. Registre-se que por força do artigo 10º do Estatuto da ANCA não é atribuição do Secretário Geral o acompanhamento físico e financeiro da instituição. Assim, nem ele nem o Sr. Luis Pasquetti foram responsáveis pela execução desse convênio (peça 1, pp. 291).

25. 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.

26. 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.

27. Desse modo, deve ser promovida a citação da procuradora 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 339/2004, bem como para que se manifestem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

28. 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.

29. 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

30. 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. 201-11).

31. 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.

32. 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

33. 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, CNPJ 55.492.425/0001-57, 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 339/2004 (Siafi nº 521843), celebrado entre a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) do Ministério da Cultura e a ANCA, conforme analisado nos itens 17 a 21 do Exame Técnico feito nesta instrução:

1ª Parcela	R\$ 25.000,00	22/2/2005	2005OB900086
2ª Parcela	R\$ 17.187,50	9/8/2005	2005OB902726
Total	R\$ 42.187,50		

Valor atualizado até 6/7/2012: R\$ 112.267,28

b) informar aos responsáveis 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 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.

Secex/SP, em 12/2/2014.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4