

TC 027.447/2013-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA)

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 307/2004 (Siafi nº 521841), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC), no valor de R\$ 117.227,28, sendo R\$ 93.741,00 da Concedente e R\$ 23.486,28 de contrapartida.

2. Seu objeto está descrito como “apoio ao projeto: Centro de Formação Paulo Freire - Centro de Cultura Camponesa e da Reforma Agrária do Agreste Pernambucano, que visa: resgatar a cultura da família camponesa, a história da reforma agrária e a criação de um espaço para encontros, e realização de oficinas de teatro, mística e música, visando capacitar 160 pessoas, 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”, com vigência inicial entre 30/12/2004 e 31/12/2006, posteriormente prorrogada para 24/8/2007, conforme Ofício MinC/DGI nº 028/2007 (peça 1, pp. 88-104 e 130).

HISTÓRICO

3. O Ministério da Cultura (MinC) repassou à ANCA duas parcelas, num total de R\$ 42.185,50, creditadas na conta específica do convênio da seguinte forma (peça 1, pp. 106-10):

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	R\$ 12.898,00	21/2/2005	2005OB900425
1ª Parcela	R\$ 12.100,00	21/2/2005	2005OB900426
2ª Parcela	R\$ 17.187,50	25/5/2005	2005OB901683
Total	R\$ 42.185,50		

4. Em 20/12/2005, a SPPC/MinC enviou à ANCA a Carta nº 201, informando que a 3ª parcela só seria liberada após a prestação de contas da 1ª parcela, o que foi reiterado pela Carta nº 08/2006 de 2/5/2006, (peça 1, pp. 112 e 114).

5. Em 25/5/2006, a ANCA remeteu o Ofício nº 128/2006, contendo documentos destinados à prestação de contas (peça 1, pp. 120 e 264).

6. Em 22/4/2008, por meio do Ofício nº 202-GEPRO/SPPC/MinC, a ANCA foi comunicada sobre a necessidade de justificar a inclusão de gastos administrativos (água, energia elétrica, telefone), no rol de despesas consignadas nos planos de trabalho, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN nº 01/1997 (peça 1, pp.136-8).

7. Em 13/10/2009, a solicitação foi reiterada pelo Ofício nº 605/2009-CGGPC/SCC/MinC, que requisitou, também, a documentação relativa à prestação de contas das duas parcelas transferidas, para que se pudesse emitir os respectivos pareceres técnicos (peça 1, p. 148).

8. Em 11/8/2010, não havendo resposta da Conveniente, foi elaborado pela Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), o Parecer Técnico nº 153/2010/CGGPC/SCC/MINC, que, no item “Conclusões e Recomendações”, propõe reprovar a prestação de contas da 1ª parcela por falta de comprovação da execução física do projeto e questiona a inclusão de despesas com luz, água e telefone (peça 1, pp. 150-69).

9. Em 10/9/2010, a Informação nº 281/2010 – CPCON/CGAD/DGI concluiu que “não restou comprovada a execução do objeto referente à primeira parcela e que a segunda parcela não foi apresentada à prestação de contas” (peça 1, pp. 174-80).

10. Em 8/12/2011, foram enviados à Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da ANCA, os Ofícios nº 705, 706 e 707/2011-DGI/SE/MinC, informando a relação de convênios da ANCA cujas prestações de contas foram reprovadas (peça 1, pp. 184-194).

11. Em 2/1/2012, foram remetidos os Ofícios nº 008 e 009/2012-DGI/SE/MinC, notificando a ANCA para devolução dos recursos repassados (peça 1, pp. 216-35).

12. Em 20/4/2012, foi emitido o Parecer de TCE nº 05/2012 – CPCON/CGEX/DGI, que conclui sugerindo a instauração de TCE (peça 1, pp. 256-8)

13. Em 17/7/2012, o Despacho nº 199/2012-CPCON/CGEX/DGI (peça 1, pp. 260-1) registra que a ANCA:

não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pelo Convênio nº 307/2004, uma vez que não atendeu em sua totalidade as inconsistências apontadas na respectiva prestação de contas, contrariando os preceitos normativos, e com base nos termos do art. 84, do Decreto-Lei nº 200/1967, do art. 148, do Decreto nº 93.872/1986, e na alínea "a", inciso II, do art. 38, da IN/STN/Nº 01/1997, c/c com o art. 3º da IN/TCU/Nº 56/2007, foi recomendada a instauração da Tomada de Contas Especial - TCE, conforme Parecer de TCE nº 05/2012-CPCON/CGEX/DGI, fls. 128/129, autorizado pela Ordenadora de Despesas.

...

3. Lembramos, ainda, que apesar de a Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr Luis Antônio Pasquetti, serem nomeados e constituídos procuradores da ANCA, apenas a Sra. Gislei foi responsabilizada pela gestão do citado Convênio, uma vez que somente ela usou dos poderes concedidos pela Procuração de 04/08/2004, fls. 24/25. As notificações ocorreram, respectivamente, pelos Ofícios nº 705, 706 e 707- DGI/SE/MinC, de 08/12/2011, fls. 92/97, com AR's, fls. 106/107.

14. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 47/2012 concluiu que a Sra. Gislei Siqueira Knierin foi a única responsável pelo dano ao Erário no valor de R\$ 42.185,50, pois toda a movimentação financeira dos recursos do convênio foi feita por ela. O valor atualizado até 30/11/2012 alcança R\$ 109.634,89 e foi esse o montante inscrito sob a responsabilidade da Sra. Gislei e da ANCA mediante a Nota de Lançamento 2012NL000080, de 30/11/2012 (peça 1, pp. 270-8).

15. De acordo com esse Relatório, o MinC expediu as seguintes notificações para a apresentação de informações, justificativas ou defesas e cobrança do débito (peça 1, p. 272):

Ofício	Data	Destinatário	Cargo	Finalidade
nº 723	16/9/2010	Luis Antônio Pasquetti	Procurador	Notifica a ANCA para devolução dos recursos
nº 705	8/12/2011	Gislei Siqueira Knierin	Procuradora	Informa a relação de convênios da ANCA cujas prestações de contas foram reprovadas e solicita a devolução dos recursos
nº 706	8/12/2011	Gislei Siqueira Knierin	Procuradora	Informa a relação de convênios da ANCA cujas

				prestações de contas foram reprovadas e solicita a devolução dos recursos
nº 707	8/12/2011	Gislei Siqueira Knierin	Procuradora	Informa a relação de convênios da ANCA cujas prestações de contas foram reprovadas e solicita a devolução dos recursos
nº 008	2/1/2012	Ademar Shusk	Presidente	Notifica a ANCA para devolução dos recursos
nº 009	2/1/2012	Ademar Shusk	Presidente	Notifica a ANCA para devolução dos recursos

16. Em 19/6/2013, o processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio MinC/SE nº 307/2004 foi apensado à TCE que trata do Convênio nº 339/2004, também firmado entre o MinC e a ANCA (peça 2, p. 1).

17. 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 2, pp. 5-11).

18. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas dos Convênios nº 307 e nº 339/2004 foi emitido em 9/9/2013 (peça 2, p. 21).

19. 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 027.447/2013-8, relativo ao Convênio nº 307/2004, e o TC nº 002.043/2014-9, que trata do Convênio nº 339/2004.

20. 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 (peça 2, pp. 5-11).

EXAME TÉCNICO

21. O projeto apoiado pelo Convênio nº 307/2004 tinha o objetivo declarado de criar um espaço para encontros e realizar oficinas de teatro, mística e música para capacitar 160 pessoas 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.

22. O Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos eletrônicos, cadeiras, material didático, camisetas e o pagamento de despesas de viagem, alimentação e hospedagem para a realização das mencionadas oficinas (peça 1, pp. 58-66).

23. Apenas em 25/5/2006, depois de reiteradamente cobrada pelo MinC, a ANCA remeteu o Ofício nº 128/2006, a título de prestação de contas da primeira parcela.

24. Tais documentos foram considerados insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, conforme anotado no Parecer Técnico nº 153/2010, de 11/8/2010.

25. Foi também questionada a inclusão de despesas com água, energia elétrica e telefone nos planos de trabalho, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN nº 01/1997 (peça, pp. 150-6).

26. Quanto à segunda parcela, a Informação nº 281/2010- CPCON/CGAD/DGI, de 10/9/2010, registra que a prestação de contas não foi apresentada, a despeito de ter sido reiteradamente solicitada (peça 1, pp. 174-80).

CONCLUSÃO

27. O Secretário Geral da ANCA, Adalberto Floriano Greco Martins, constituiu dois procuradores para a Associação: Gislei Siqueira Knierin e Luis Antônio Pasquetti. No caso específico do Convênio nº 307/2004, apenas a Sra. Gislei utilizou os poderes conferidos pela procuração,

tornando-se única responsável pela gestão desses recursos (peça 1, pp. 48-50).

28. 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 do Convênio nº 307/2004 (peça 1, p. 26).

29. 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.

30. 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.

31. 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 307/2004, bem como para que se manifestem quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

32. 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.

33. 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

34. 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. 184-94).

35. Em vista de sua importância, 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.

36. 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

37. 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), 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 Fundo Nacional de Cultura 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 307/2004 (Siafi nº 521841), celebrado entre a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) do Ministério da Cultura e a ANCA, conforme analisado nos itens 21 a 26 do Exame Técnico feito nesta instrução:

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	R\$ 12.898,00	21/2/2005	2005OB900425
1ª Parcela	R\$ 12.100,00	21/2/2005	2005OB900426
2ª Parcela	R\$ 17.187,50	25/5/2005	2005OB901683
Total	R\$ 42.185,50		

Atualizado até 30/11/2012 = R\$ 109.634,89 (peça 1, pp. 274-7)

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 19/2/2014.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4