

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara**TC 002.517/2012-4**

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca;

Gislei Siqueira Knierim; Luis Antonio Pasquetti.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. APOIO A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ACAMPAMENTOS E PRÉ-ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NAS REGIÕES DO CERRADO E SEMIÁRIDA BRASILEIRA. INCONSISTÊNCIAS RELACIONADAS ÀS DESPESAS E À PREVISÃO DA CONTRAPARTIDA. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO NAS CONTRATAÇÕES. PAGAMENTOS IRREGULARES. IRREGULARIDADES DIVERSAS NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM RECURSOS DO CONVÊNIO. IMPROPRIEDADE NA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS. CITAÇÃO. REVELIA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE ILIDIR AS IRREGULARIDADES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se 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), em decorrência da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados à entidade, por força do Convênio 115/2005 (Siafi 535122), no valor de 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 (Peça 1, p. 177).

2. O convênio, em exame, 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 à geração de renda e à 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).

3. Os pronunciamentos do dirigente do Órgão de Controle Interno e da autoridade ministerial foram uniformes pela irregularidade das contas, atribuindo ao responsável débito no valor total da importância transferida (Peça 2, p. 228/230).

4. No âmbito deste Tribunal, após regular tramitação, a unidade técnica analisou, no mérito, o feito, cuja instrução, por esclarecedora, reproduzo abaixo como parte deste Relatório (Peças 73 a 75):

“[...] HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, 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 (peça 1, p. 177).

4. Entretanto, tendo em vista a situação de inadimplência da conveniente, foram transferidos para a conta específica aberta no Banco do Brasil, 23335-8, Agência 3477-0, apenas

54,78% dos recursos do MDS, R\$ 2.762.512,50, em duas parcelas, de acordo com as Notas Técnicas 28/2010 (peça 2, p. 102-132) e 47/2010 (peça 2, p. 137-152), da Sesan, e 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. O ajuste vigeu no período de 23/12/2005 a 31/12/2007, além do prazo de 60 dias, a partir do término de sua vigência, 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 (peça 1, p. 227-230, e p. 266-268).

6. As irregularidades, a seguir relacionadas, somadas, ensejaram a não aprovação da prestação de contas final do Convênio 115/2005, bem como a instauração da presente TCE, tendo em vista que, notificada, a Anca não apresentou toda a documentação complementar necessária, bem como justificativas para o saneamento dos autos, consoante o item 8 da Informação 1/2011, de 1/3/2011, (peça 1, p. 10-12), e Nota Técnica 7/2011, de 19/1/2011 (peça 2, p. 161-169), emitidas pela Sesan:

- 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;
- Indícios de realização de pagamentos, com recursos do convênio, a profissional pertencente ao quadro funcional do conveniente (Srª Gislei Siqueira Knierim);
- Indícios 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;
- Indícios 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 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.

7. Após análise dos autos, a unidade técnica, mediante instrução inicial (peça 3), propôs, com a anuência do titular (peça 5), a citação da Anca (peça 9), e dos demais arrolados nos autos, Sr^a Gislei Siqueira Knierin (peça 8), e Sr. Luiz Antônio Pasquetti (peça 7).

8. Apesar de os responsáveis terem tomado conhecimento dos ofícios citatórios (peças 10, 12 e 13), não acostaram aos autos as respectivas alegações de defesas, tendo a Anca solicitado a dilação do prazo para se manifestar (peça 14), a qual foi concedida por mais 45 dias, mediante despacho do Ministro-Relator (peça 16), entretanto, como os demais responsáveis, permaneceu silente.

9. Por essa razão, os responsáveis identificados nos autos, foram considerados revéis, consoante nova instrução (peça 22), a qual propôs, com a anuência do titular da unidade (peça 24), o julgamento pela irregularidade das contas referentes ao Convênio 115/2005; a aplicação, individual, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, aos responsáveis identificados nos autos; a condenação, solidária, da Sr^a 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, com os acréscimos legais, deduzida da quantia de R\$ 164.222,00, devolvida em 7/3/2008.

10. Manifestando-se, em caráter preliminar, o Ministério Público/TCU alegou que não se encontravam presentes nos autos os elementos probatórios ensejadores da convicção quanto às irregularidades apuradas na gestão do Convênio 115/2005, e determinou a realização de diligência ao MDS, com vistas a obter cópia integral da prestação de contas do convênio, bem como outros elementos que respaldassem as irregularidades descritas (peça 25).

11. Nesse sentido, mediante despacho (peça 26), o Ministro-Relator restituiu os autos a esta SecexPrevidência para a realização da diligência proposta, a promoção de nova citação dos responsáveis, e novo exame de mérito do processo. Realizada a diligência (peça 27), a Secretaria-Executiva do MDS, encaminhou cópia em DVD, não digitalizável, do Processo 71000.009222/2005-59, que trata do convênio em exame.

12. Os autos em DVD foram objeto de exame por esta unidade técnica, nos itens 23 a 74 (peça 62, p. 4-11), acerca das principais irregularidades relacionadas no item 6 da presente instrução, as quais, somadas, ensejaram a não aprovação da prestação de contas final do Convênio 115/2005. Além disso, foram colacionadas evidências (peças 30-61), a partir da compulsão realizada nos autos, em especial, nos 33 itens de despesas de maior materialidade, utilizados para a composição da metodologia da Curva ABC, os quais concentraram 89,58% do total dos recursos envolvidos no convênio, ou seja, R\$ 2.671.989,87, consoante o item 29 da peça 62, p. 6.

EXAME TÉCNICO

13. Em cumprimento aos Despachos do Ministro-Relator (peças 26 e 65), foi promovida nova citação da Sr^a Gislei Siqueira Knierin (peça 68), do Sr. Luiz Antônio Pasquetti (peça 67), e da Anca (peça 66), mediante os Ofícios 759, 760 e 761, respectivamente, de 29/7/2013.

14. Por oportuno, cabe mencionar, que as citações dos responsáveis, realizadas em 2/4/2012 (peças 7-9), e em 29/7/2013 (peças 66-68), tiveram como fundamento os 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, em decorrência dos atos de gestão praticados, que resultaram nas irregularidades relacionadas no item 6 da presente instrução, as quais, somadas, propiciaram a impugnação da prestação de contas apresentada no âmbito do Convênio 115/2005 (Siafi 535122).

14.1 As irregularidades, examinadas nos itens 23 a 74 da instrução à peça 62, evidenciadas nas peças 30-61, compreendem descumprimento ao disposto na Lei 8.666/1993, arts. 3º, 14, 38, inc. VII, 72 e 78, inc. VI, e na IN/STN 1/1997, arts. 8º, incisos II, V, VII, 20, 27, 30, § 1º

15. Os responsáveis, apesar de terem tomado ciência dos respectivos expedientes citatórios encaminhados, permaneceram silentes, consoante os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 69-72.

16. Releva mencionar que no âmbito da administração pública compete ao gestor demonstrar que empregou corretamente os recursos que lhe são confiados. Esta obrigação decorre do dever jurídico de apresentar a prestação de contas, especialmente quando se trata de recursos recebidos via convênio, tendo em vista que, violado o dever de prestar contas, nasce a responsabilidade de ressarcir os valores que lhe foram confiados, presumindo-se, então, a não aplicação do montante repassado no objeto pactuado.

17. De acordo com o item 8 do Voto que fundamentou o Acórdão 7/1999-TCU-1ª Câmara, cabe ao gestor dos recursos federais repassados por meio de convênio o dever jurídico de prestar contas e, conseqüentemente, comprovar a boa e regular gestão das verbas que lhe são confiadas. Nesse sentido, não socorre o responsável, a falta de provas de que tenha desviado os recursos, pela simples razão de que o ônus de provar a regular aplicação dos recursos federais é inteiramente seu.

18. Cabe registrar que não restam evidenciados nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis citados. Consoante o RI/TCU, art. 202, § 6º, não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

19. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 202, §8º, do RI/TCU.

20. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos com julgamento de mérito das presentes contas, no sentido de que os responsáveis citados tenham suas contas julgadas irregulares, sejam condenados solidariamente ao pagamento do débito imputado, consoante valores históricos abaixo relacionados, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 164.222,00, ressarcida em 7/3/2008, consoante comprovante (peça 1, p. 289), e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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

CONCLUSÃO

21. Diante da revelia da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, da Srª Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, à época, Procuradores da Anca, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como lhes seja aplicada, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em decorrência dos atos de gestão praticados, que propiciaram a impugnação da prestação de contas apresentada no âmbito do Convênio 115/2005 (Siafi 535122).

22. Conforme tratado no item 11 da instrução à peça 62, os gestores não foram arrolados nos presentes autos tendo em vista as providências adotadas, como a suspensão da liberação das demais parcelas do convênio, em cumprimento ao art. 21, § 2º, da IN/STN 1/97. 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, e na Jurisprudência do TCU, consoante o Voto do Ministro Relator, itens 42 a 60, que fundamentou o Acórdão 946/2013-Plenário.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

23. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a proposta de condenação em débito, pelos valores históricos abaixo relacionados, deduzindo-se na oportunidade a quantia de R\$ 164.222,00, ressarcida em 7/3/2008, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para propor ao Tribunal:
- a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, § 2º, alínea **b**, arts. 19 e 23, inciso III, 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, § 1º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas da Srª Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, e do Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, e condená-los, em solidariedade, com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, na pessoa de seus responsáveis, o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, da importância de R\$ 2.762.512,50, consoante valores históricos abaixo relacionados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade a quantia de R\$ 164.222,00, ressarcida em 7/3/2008, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno) o recolhimento das quantias correspondentes aos cofres do Tesouro Nacional:

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

b) aplicar à Srª Gislei Siqueira Knierin, CPF 468.701.800-91, ao Sr. Luiz Antônio Pasquetti, CPF 279.425.620-34, e à Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), CNPJ 55.492.425/0001-57, na pessoa de seus responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis. [...]”.

4. O Ministério Público junto a este Tribunal, no Parecer de Peça 76, aduz que, em parecer anterior (Peça 25), havia proposto, preliminarmente, a realização de diligência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com vistas a obter cópia integral da prestação de contas referente ao Convênio 115/2005, bem como de outros elementos indicadores das irregularidades atribuídas aos responsáveis, providência essa acatada por este Relator à Peça 26.

5. Entretanto, sobrevindo aos autos os documentos solicitados, a Unidade Técnica promoveu nova análise do feito (Peças nºs 62, 63 e 64), confirmando a ocorrência de várias irregularidades na gestão do convênio em tela, impeditivas de se assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos em questão.

6. Entende o **Parquet** que, uma vez saneado o processo, não há impedimento para o seu regular prosseguimento. Quanto ao mérito, não vislumbra quaisquer elementos capazes de descaracterizar as irregularidades detectadas pela área técnica do Concedente, as quais foram bem delineadas e examinadas pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social à Peça 62 (itens 26 a 75), não se podendo firmar a convicção de que os recursos públicos em tela foram regularmente aplicados no objeto pactuado.

7. Assegura que uma das principais ocorrências, consistiu no repasse de cerca de R\$ 1.479.363,74 a cooperativas e associações agrícolas, sem que a participação dessas entidades estivesse prevista no Plano de Trabalho e sem que tenham sido apresentadas prestações de contas por parte delas, configurando descentralização indevida dos recursos e inviabilizando, a partir dessa constatação, o estabelecimento da necessária vinculação entre os gastos incorridos e o objeto almejado.

8. Nesse contexto, o Ministério Público endossa o encaminhamento sugerido pela Unidade Instrutiva às Peças 73, 74 e 75, no sentido de se julgar irregulares as contas da Senhora Gislei Siqueira Knierin e do Senhor Luiz Antônio Pasquetti, condenando solidariamente com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-se-lhes a multa do art. 57 da Lei nº 8.443/1992, dentre outras medidas ali propostas, por entender não demonstrada a correta aplicação dos recursos provenientes do Convênio 115/2005.

É o Relatório.