

TC 021.870/2014-4

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, CNPJ nº 55.492.425/0001-57.

**Responsáveis:** Adalberto Floriano Greco Martins, CPF nº 085.292.518-22, Gislei Siqueira Knierin, CPF nº 468.701.800-91, Procuradora da ANCA, e Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, CNPJ nº 55.492.425/0001-57.

**Procurador / Advogado constituído:** não há.

**Proposta:** citação

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especiais instaurada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República em razão do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 278/2004 (peça 1, p. 71-87), celebrado entre o Ministério da Cultura/Secretaria de Programas e Projetos Culturais/FNC e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, sediada em Brasília/DF, tendo por objeto o "apoio ao Projeto: Protagonistas da Cultura", conforme o Plano de Trabalho à peça 1, p. 17-31, com vigência estipulada para o período de 30/12/2004 a 31/12/2006, prorrogado “de ofício”, até 20/11/2009, conforme peça 1, p. 145.

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 75-77), foram previstos R\$ 117.187,56, com a seguinte composição: R\$ 25.000,00 da Concedente e R\$ 5.000,00 da Conveniente no exercício de 2014, R\$ 34.375,00 da Concedente e R\$ 6.876,00 de contrapartida da Conveniente em 2005 e R\$ 34.375,00 da Concedente e R\$ 11.561,52 de contrapartida da Conveniente em 2006.

3. Efetivamente foram repassadas apenas as três primeiras parcelas nas datas de 17/2/2005, 27/5/2005 e 6/1/2006, totalizando R\$ 59.375,00, conforme as ordens bancárias 2005OB900346, 2005OB900347, 2005OB901718 e 2005OB900006 (peça 1, p. 93, 95, 97 e 103).

4. No Parecer de TCE nº 06/2012-CPCON/CGEX/DGI, em síntese, foi relatado o seguinte:

4.1 a prestação de contas da 1ª parcela foi apresentada em 21/12/2005, mediante o Ofício/ANCA 178/2005 (peça 1, p. 99). A análise financeira foi consubstanciada na Informação nº 072/2006-SPCON/GEAR/SEFIC, de 17/04/2006 (peça 1, p. 105-111), que identificou uma série de impropriedades a serem sanadas, objeto do Ofício nº 10-GPA-SPPC/MinC, de 16/05/2006 (peça 1, p. 113), fixando um prazo de 20 dias para apresentação das justificativas. Em resposta aos questionamentos, a ANCA enviou expediente, conforme cópia à peça 1, p. 117-129, atendendo parcialmente ao MinC e, ao mesmo tempo, enumerando uma série de alegações para o não cumprimento do pactuado no Plano de Trabalho, ao invés de apresentar respostas definitivas às diligências;

4.2 posteriormente, aquela Associação apresentou as prestações de contas da 2ª e 3ª parcelas, respectivamente em 16/10/2006 (Ofício nº 224 - peça 1, p. 131) e em 08/11/2006 (Ofício nº 231 - peça

1, p. 135), ambas incompletas, conforme notificação do Minc mediante o Ofício nº 680/CPCON/CGCON/DGI/SE, de 22/12/2006 (peça 1, p. 139);

4.3 a Coordenação Geral de Gestão de Pontos de Cultura produziu o Parecer Técnico nº 151/2010-CGGPC/SCC/MinC, de 09/08/2010 (peça 1, p. 157-165), que, em última análise, reprovou as prestações de contas parciais das três primeiras parcelas do Convênio, com base nas seguintes constatações: a vigência expirou-se em 20/11/2009, não tendo a ANCA solicitado sua prorrogação e a não apresentação de reformulação do Plano de Trabalho da 4ª e 5ª parcelas, por força da IN 01/97-STN; inexecução do projeto em conformidade com as bases ajustadas; falta de material comprobatório das metas físicas; e documentação insuficiente para cumprimento do objeto;

4.4 diante disto, foi realizada a Análise Técnica das prestações de contas da 1ª, 2ª e 3ª parcelas, mediante o citado Parecer Técnico nº 151/2010-CGGPC/SCC/MinC, de 09/08/2010, o qual concluiu:

Em face da ausência das comprovações do processo de treinamento e de um RCO consistente, incluindo a manifestação do público alvo, não há como avaliar se o projeto cumpriu o objeto proposto. Diante do exposto, recomenda-se a reprovação da Prestação de Contas Parcial referente à 1ª, 2ª e 3ª parcelas, no que diz respeito à sua execução física do Convênio nº 278/2004.

4.5 da mesma forma, em 27/8/2010, foi realizada pela Coordenação de Prestação de Contas (CPCON) uma reavaliação da documentação apresentada, concluindo pela insuficiência de material e informações para que se pudesse proceder a análise financeira, sendo que, por intermédio do Ofício nº 761/2010-CPCON/CGAD/DGI, de 27/08/2010 (peça 1, p. 169-171) a Conveniente foi notificada, sem que houvesse qualquer tipo de resposta;

4.6 posteriormente, três novas comunicações foram realizadas - Ofícios nº 705, 706 e 707-DGI/SE/MinC, de 08/12/2011, (peça 1, p. 193-195), AR's (peça 1, p. 221-224), para as sedes da ANCA em São Paulo e Brasília, tal como para a residência da Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da Associação e detentora de poderes para gerir e administrar ativa e passivamente a instituição, o que a tornava corresponsável em casos de possível instauração de Tomada de Contas Especial – TCE;

4.7 em última instância e atendendo a determinação do TCU que uniformizou jurisprudência quanto a atribuição de responsabilidade de pessoas jurídicas de direito privado e de seus administradores, diante da apuração de danos ao Erário (Acórdão nº 2763/2011-Plenário, sessão de 19/10/2011), foram expedidos os Ofícios nº 008 e 009-DGI/MinC, de 02/01/2012 (peça 1, p. 225-226), AR e comprovante de entrega à peça 1, p. 245;

4.8 considerando as irregularidades apontadas naquele Parecer sugeriu a instauração de Tomada de Contas Especial no valor integral transferido à Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, atualizados monetariamente, e sugeriu ainda que a Associação fosse considerada inadimplente até que houvesse a devolução dos recursos;

4.9 conforme consta à peça 1, p. 270, apesar da procuração conceder poderes para a Sra. Gislei Siqueira Knierin e Sr. Luis Antônio Pasqueti para abrir, movimentar e/ou encerrar contas correntes, no caso do Convênio nº 278/2004, somente a Sra. Gislei usou os poderes concedidos pela procuração. Assim sendo, a mesma passou a ser responsabilizada pela gestão do citado convênio. A título de comprovação anexou os demonstrativos da execução da receita e despesas, anexo IV das prestações de contas das três parcelas transferidas à ANCA, todas executadas pela Sra. Gislei Siqueira Knierin (peça 1, p. 263-267).

## **EXAME TÉCNICO**

---

5. Registre-se inicialmente que o plano de trabalho estabeleceu a execução do objeto no estado de Goiás, entretanto, a presente TCE não foi encaminhada à Secretaria de Controle Externo daquele estado tendo em vista que foi verificado, nos termos do art. 18 da Resolução - TCU 175/2005, que o processo deveria ser instruído por esta Secretaria, em face do domicílio do destinatário dos recursos quando do repasse.

6. Verifica-se também que o Relatório de TCE (peça 1, p. 287-289) se fez acompanhar dos documentos exigidos pela IN TCU nº 71/2012, entre eles o Certificado de Auditoria nº 1069/2014, de 29/7/2014 (peça 1, p. 291), o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, de 29/7/2014 (peça 1, p. 292) e o Pronunciamento Ministerial de 14/8/2014 (peça 1, p. 301).

7. Quanto às ocorrências que determinaram a instauração da presente TCE, cabe destacar que, conforme previsto na cláusula oitava do termo de convênio (peça 1, p. 81), a prestação de contas do total dos recursos recebidos deveria ser encaminhada até sessenta dias após o prazo para execução do objeto. Todavia, foram identificadas irregularidades nas prestações de contas parciais que não foram sanadas, como consta à peça 1, p. 105-111:

- a) não foi apresentado o relatório de cumprimento do objeto;
- b) o relatório de execução físico-financeira foi apresentado, mas houve acréscimo nas metas e os valores não foram discriminados por fonte de receitas;
- c) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos foi apresentada, mas não discrimina todos os bens adquiridos;
- d) com relação aos extratos da conta bancária, aplicações financeiras e a respectiva conciliação bancária, ressalva que os recursos da contrapartida não foram depositados na conta específica e que o extrato bancário não apresenta a entrada dos recursos, demonstrando ainda uma diferença de R\$ 25,09;
- e) foram constatadas despesas bancárias no valor de R\$ 308,96 já incluindo a diferença citada na alínea anterior;
- f) quanto à contrapartida, o valor apresentado não está compatível com o Termo de Convênio, as despesas comprovadas não estão compatíveis com as previstas no Plano de Trabalho e não foi apresentado extrato bancário ou outro documento que possa comprovar a utilização da Contrapartida;
- g) quanto à licitação, ressalva que foi apresentado um valor global dos produtos;
- h) não foi realizada verificação *in loco*;
- i) os comprovantes de despesas não apresentam identificação do projeto; e
- j) não foi apresentado qualquer material de divulgação.

8. Cabe destacar do exame procedido nos elementos que compõem o presente processo, que os responsáveis não encaminharam o relatório de cumprimento do objeto, documento considerado imprescindível para se aferir os resultados oriundos do implemento do projeto em análise. Também não foram enviados os materiais gráficos e de divulgação que poderiam demonstrar que o projeto foi totalmente executado, nem a comprovação regular de que as despesas foram executadas consoante os termos pactuados.

9. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 015/2012, acostado às fis. 135-137, em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade solidária pelo dano causado ao erário foi atribuída à

Senhora Gislei Siqueira Knierim, Procuradora da Associação à época da ocorrência dos fatos, e à Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA, em razão do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 59.375,00.

10. Quanto à apuração de responsabilidades importa mencionar que no instrumento público de procuração à peça 1, p. 191, consta que o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, na condição de representante da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - ANCA outorgou poderes especiais à Sra. Gislei Siqueira Knierim e ao Sr. Luis Antonio Pasquetti para em conjunto ou isoladamente, gerir e administrar ativa e passivamente a Associação outorgante.

10. Desse modo, considerando o entendimento firmado no âmbito deste Tribunal, por exemplo no voto do Acórdão nº 43/2005 - TCU - 1ª Câmara, de que o mandato não exime o outorgante das responsabilidades no limite dos poderes transferidos, devemos considerar, no caso presente, a possível culpa *in vigilando* e culpa *in elegendo* do Srs. Adalberto Floriano Greco Martins que efetivamente era o responsável pela gestão dos recursos.

11. Desse modo, entendemos que deva ser realizada a citação solidária do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins e da Sra. Gislei Siqueira Knierim juntamente com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, tendo em vista o Acórdão 2763/2011-Plenário, proferido no âmbito de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC 006.310/2006-0, quando naquela oportunidade, firmou-se o seguinte entendimento:

9.2.1. 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.

## CONCLUSÃO

12. O Secretário Geral da ANCA, Adalberto Floriano Greco Martins, constituiu dois procuradores para a Associação: Gislei Siqueira Knierim e Luis Antônio Pasquetti.

13. No entanto, considerando que a Sra. Gislei Siqueira Knierim geriu os recursos em razão de delegação de competência efetuada pelo Secretário-Geral da Anca – Sr. Adalberto Floriano Greco Martins – entendemos que este último deve também figurar no polo passivo da presente tomada de contas especial, pois ele pode responder por culpa *in vigilando* e culpa *in elegendo*.

14. Ressalta-se ainda 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.

15. 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.

16. Desse modo, deve ser promovida a citação do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, da Sra.

Gislei Siqueira Knierin e da associação, para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

17. Vale comentar que a entidade tem inúmeros processos nesse Tribunal e 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.

18. 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**

19. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação solidária do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, da Sra. Gislei Siqueira Knierin, CPF nº 468.701.800-91, na condição de Procuradora da ANCA (CPF: 085.292.518-22), 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, apresente alegações de defesa e/ou recolha, juntamente com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA, CNPJ: 55.492.425/0001-57, aos cofres do Fundo Nacional de Cultura as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não encaminhamento da documentação exigida para a Prestação de Contas referente à 1ª, 2ª e 3ª parcelas, no que diz respeito à execução física e financeira do Convênio nº 278/2004 – MINC/SE/FNC, tendo como objeto a implementação do projeto "Protagonistas de Cultura: Sensibilização, participação e protagonismo cultural brasileiro, com assentados e acampados do MST em Goiás", conforme Plano de Trabalho aprovado (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal), que propiciou as seguintes ocorrências:

- a.1) as propostas apresentadas pelas concorrentes não apresentam o valor do orçamento por item, em desacordo com a Lei nº 8.666/93;

- a.2) nos extratos bancários embora incompletos, é possível verificar a ausência de aplicação financeira dos recursos;
- a.3) na conciliação bancária a convenente informa o valor de R\$ 283,87 referentes à despesas bancárias, divergindo do extrato bancário que apresenta uma diferença de R\$ 25,09 considerando o valor total repassado, contudo o valor das despesas bancárias, conforme apurado pelo Minc, totaliza o montante de R\$ 308,96, o que contraria o art. 20 da IN 01/97;
- a.4) a meta 1.3 sofreu acréscimo, o que contraria o art. 22 da IN 01/97;
- a.5) na relação de bens a convenente não discrimina todos os bens adquiridos, em desacordo com inciso VI do art. 28 da IN 01/97;
- a.6) não foi apresentado qualquer material de divulgação, em desacordo com a cláusula décima-quinta do convênio;
- a.7) não foi enviado o Relatório de Cumprimento do Objeto, em desacordo com art. 28 da IN 01/97; e
- a.8) quanto à contrapartida, o valor apresentado não está compatível com o Termo de Convênio, as despesas comprovadas não estão compatíveis com as previstas no Plano de Trabalho e não foi apresentado extrato bancário ou outro documento que possa comprovar a utilização da Contrapartida.

| <b>VALOR<br/>ORIGINAL (R\$)</b> | <b>DATA DA<br/>OCORRÊNCIA</b> |
|---------------------------------|-------------------------------|
| 25.000,00                       | 17/2/2005                     |
| 17.187,50                       | 27/5/2005                     |
| 17.187,50                       | 6/1/2006                      |

Valor atualizado até 19/9/2014: R\$ 172.696,02

- b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/SP, 1ª DT, em 19 de setembro de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

José Eduardo do Bomfim  
AUFC – Mat. 3161-5