

TC 026.758/2014-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA)

Responsáveis: Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), Luis Antonio Pasquetti (CPF 279.425.620-34) e Associação Nacional de Cooperação Agrícola (CNPJ 55.492.425/0001-57)

Advogado constituído nos autos: não há

Proposta: preliminar de citação solidária

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em desfavor dos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin, procuradores da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), por não terem apresentado a documentação exigida para a prestação de contas do Convênio MinC/SE nº 325/2004 (Siafi nº 521976), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC), no valor de R\$ 117.387,80, sendo R\$ 93.750,00 da concedente e R\$ 23.637,80 referentes à contrapartida.

2. Seu objeto está descrito como “*apoio ao Projeto de Construção do Centro Cultural [em Brazlândia/DF] para fortalecimento da produção artística das comunidades camponesas e democratização da cultura brasileira, que visa promover o fortalecimento da produção artística das comunidades camponesas, através da capacitação de 300 pessoas, nas áreas de teatro, música, mamulengo, artesanato e rádio, ao longo do 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 no período de 30/12/2004 a 25/8/2007.

HISTÓRICO

3. O cronograma de desembolso do convênio previa que os R\$ 93.750,00 da concedente seriam liberados em cinco parcelas. Foram transferidas as três primeiras, conforme indicado no quadro abaixo:

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	25/2/2005	2005OB900128	R\$ 25.000,00
2ª Parcela	9/8/2005	2005OB902727	R\$ 17.187,50
3ª Parcela	6/1/2006	2006OB900003	R\$ 17.187,50
Total			R\$ 59.375,00

4. A prestação de contas da 1ª parcela foi apresentada em 7/12/2005, mediante o Ofício/ANCA 176/2005 e analisada tecnicamente no Parecer s/nº constante da peça 1, p. 267-71. Nesse documento foram apontadas algumas discrepâncias em relação às metas programadas, principalmente no que se refere às quantidades adquiridas dos equipamentos eletrônicos, instrumentos musicais e móveis e aos seus valores unitários. Além disso, não foi possível aferir-se as ações previstas foram alcançadas, pois não foi apresentado o Relatório de Cumprimento do Objeto.

5. A Informação nº 078/2006-SPCON/GEAR/SEFIC, de 19/4/2006 (peça 1, p. 287-93) apontou uma série de impropriedades, tais como: cumprimento parcial ou descumprimento de metas, falhas nas propostas apresentadas por fornecedores de instrumentos musicais, lacunas na relação de bens etc e propõe que a prestação de contas não seja aprovada.
6. Em 24/4/2006, por meio do Ofício nº 65/GAB/SPPC/MinC, a ANCA foi diligenciada para sanar as incorreções e prestar esclarecimentos, mas não o fez (peça 1, p. 295).
7. Em 16/4/2008 e em 2/9/2008, o MinC, mediante os Ofícios nº 186-GEPRO/SPPC/MinC e nº 601-GEPRO/SPPC/MinC, solicitou à ANCA que ajustasse seu Plano de Trabalho no caso das parcelas não recebidas, em razão da não observância da IN nº 01/1997-STN, mas não foi atendido (peça 2, p. 369 e 377).
8. Posteriormente, por meio do Ofício nº 20/2008, de 27/2/2008 (peça 1, p. 379), a ANCA solicitou o encerramento do Convênio nº 325/2004, no que foi atendida pelo Ministério em seu Ofício nº 203-GEPRO/SPPC/MinC, de 18/4/2008 (peça 1, p. 381).
9. Por meio do Ofício nº 628/CGGPC/SCC/MinC de 13/10/2009 (peça 1, p. 387), a ANCA foi mais uma vez notificada para fornecer os esclarecimentos em relação à prestação de contas da 1ª parcela, bem como apresentar a prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas, e não se manifestou.
10. Em 29/9/2010, o Parecer Técnico nº 197/2010/CGGPC/SCC/MinC recomendou a reprovação da prestação de contas parcial relativa à 1ª parcela repassada à ANCA (peça 2, p. 4-8).
11. Em 21/12/2010, a Coordenação de Prestação de Contas emitiu a Informação nº 362/2010/CPCON/CGAD/DGI (peça 2, p. 16-20), recomendando que o valor total transferido fosse restituído ao Erário, sob pena de instauração de tomada de contas especial, fixando-lhe o prazo de 20 dias, conforme informado no Ofício nº 983/2010-CPCON/CGAB/DGI, de 31/12/2010 (peça 2, p. 12).
12. Posteriormente, três novas comunicações foram enviadas em 8/12/2011: Ofícios nº 705, 706 e 707-DGI/SE/MinC (peça 2, p. 42-50) para as sedes da ANCA em São Paulo e Brasília e para a residência da Sra. Gislei Siqueira Knierin, procuradora da Associação, além dos Ofícios no 166 e 167-DGI/SE/MinC, de 18/04/2012 (peça 2, p. 110-4).
13. Como não houve manifestação dos responsáveis, foi instaurada a tomada de contas especial, conforme consta da Informação nº 078/2006/SPCON/GEAR/SEFIC, de 19/4/2006 (peça 1, p. 287-93), e do Parecer Técnico nº 197/2010/CGGPC/SCC/MinC, de 29/9/2010 (peça 2, p. 4-8).
14. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 27/2012 concluiu que os Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin, procuradores da ANCA, foram responsáveis por dano ao erário no valor original de R\$ 59.375,00. O débito foi inscrito sob a responsabilidade dos dois e da ANCA mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000050, de 3/8/2012 (peça 2, p. 137).
15. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 1267/2014, confirmaram a irregularidade das contas (peça 2, p. 160-7).
16. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas do Convênio nº 325/2004 foi emitido em 17/9/2014 (peça 2, p. 176).

EXAME TÉCNICO

17. O projeto apoiado pelo Convênio nº 325/2004 tinha o objetivo declarado de apoiar o Projeto de Construção do Centro de Formação Gabriela Monteiro em Brazlândia/DF mediante a capacitação de 300 pessoas nas áreas de teatro, música, mamulengo, artesanato e rádio entre 2004 e 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura.
18. O Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos eletrônicos, cadeiras e instrumentos musicais (peça 1, p. 126).
19. A prestação de contas da 1ª parcela foi encaminhada em 7/12/2005, mas a documentação estava incompleta e foi considerada insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, conforme anotado no Parecer Técnico nº 197/2010/CGGPC/SCC/MinC, de 29/9/2010, que a reprovou (peça 2, p. 6-8).

20. Foi também questionado o pagamento de despesas com água, energia elétrica e telefone, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN nº 01/1997 (peça 2, p. 8).
21. Não há na prestação de contas nenhuma evidência de que tenha havido a capacitação das 300 pessoas previstas, pois não foi apresentado o Relatório de Cumprimento de Objeto.
22. Quanto à segunda e à terceira parcelas, o Parecer mencionado informa que as prestações de contas não foram apresentadas (peça 2, p. 6).
23. Por diversas vezes, o MinC solicitou à entidade a correção da prestação de contas da 1ª parcela e o envio das prestações de contas das outras duas, sem êxito (peça 1, p. 295, 369, 377, 387 e peça 2, p. 12).
24. Na esfera administrativa, foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis por meio das notificações constantes da peça 2, p. 12, 42, 46 e 50, mas eles não sanaram as irregularidades nem recolheram a quantia impugnada.
25. Os procuradores tiveram responsabilidade direta por atos praticados na apresentação e na execução do convênio, conforme atestam os seguintes documentos por eles subscritos:
26. Sra. Gislei Siqueira Knierin:
- Plano Básico de Divulgação do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 66),
 - Cronograma de Desembolso do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 72).
 - Convênio nº 325/2004-MinC/SE (peça 1, p. 142).
27. Sr. Luis Antonio Pasquetti:
- Relatório Físico Financeiro da 1ª Prestação de Contas do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 180).
 - Execução da Receita e Despesa da 1ª Prestação de Contas do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 182).
 - Relação de Pagamentos da 1ª Prestação de Contas do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 184).
 - Conciliação Bancária da 1ª Prestação de Contas do Convênio nº 325/2004 (peça 1, p. 204)
28. Todavia, a constituição de procuradores para agir em nome da entidade não afasta do seu titular a responsabilidade por culpa *in eligendo* ou *in vigilando* em caso de eventuais irregularidades cometidas na utilização de recursos públicos. Por essa razão, o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, Secretário-Geral da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) deve também figurar no polo passivo da presente tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

29. Não se trata nestes autos somente da omissão no dever de prestar contas, pois, ao menos em relação à primeira parcela do convênio, elas foram apresentadas. Discute-se aqui também a suposta incapacidade de a referida prestação parcial de contas demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.
30. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados por força do Convênio nº 325/2004 foram integralmente gastos na gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, Secretário-Geral da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), e de seus procuradores, Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin.
31. Além disso, 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 do Secretário-Geral, dos seus procuradores e da entidade para que apresentem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio nº 325/2004, em razão das seguintes falhas:

- ausência de evidências de que ocorreu a formação e capacitação de 300 pessoas nas áreas de teatro, música, mamulengo, artesanato e rádio entre 2004 e 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura;
- ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto;
- despesas com água, energia elétrica e telefone, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN nº 01/1997 (peça 2, p. 8); e
- não apresentação das prestações de contas referentes à segunda e à terceira parcelas repassadas.

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.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

35. 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 2, p. 42-50).

36. 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.

37. 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

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

a) a citação solidária dos Srs. Luis Antonio Pasquetti (CPF 279.425.620-34) e Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), na condição de procuradores, do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22), Secretário-Geral, 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 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 das irregularidades a seguir descritas, verificadas na execução do Convênio MinC/SE nº 325/2004 (Siafi nº 521976), celebrado em 30/12/2004 entre a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC) e a ANCA:

- ausência de evidências de que ocorreu a formação e capacitação de 300 pessoas nas áreas de teatro, música, mamulengo, artesanato e rádio entre 2004 e 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura;

- ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto;

- pagamento de despesas com água, energia elétrica e telefone, tendo em vista que itens dessa natureza são considerados incompatíveis com as disposições da IN STN nº 01/1997; e

- não apresentação das prestações de contas referentes à segunda e à terceira parcelas repassadas;

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	25/2/2005	2005OB900128	R\$ 25.000,00
2ª Parcela	9/8/2005	2005OB902727	R\$ 17.187,50
3ª Parcela	6/1/2006	2006OB900003	R\$ 17.187,50
Total			R\$ 59.375,00

Valor atualizado pelo Sistema Débito do TCU até 17/10/2014: R\$ 96.071,59

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 16/10/2014.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4