

**TC 028.003/2014-4**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA)

**Responsáveis:** Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22) 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 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 340/2004 (Siafi nº 522611), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC), no valor de R\$ 117.187,54, sendo R\$ 93.750,00 da concedente e R\$ 23.437,54 referentes à contrapartida, com vigência no período de 30/12/2004 a 29/6/2007.

2. Seu objeto era o de apoiar o Projeto: Resgate, Conhecimento e Valorização da Cultura Camponesa, desenvolvido no município de São Miguel do Iguçu/PR, por meio da aquisição de equipamentos eletrônicos, instrumentos musicais, cadeiras etc para a realização de atividades nas áreas de música, teatro e inclusão digital, no período de 2004 a 2006, para beneficiar 70 educandos, filhos de famílias de assentados da reforma agrária.

## 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	31/5/2005	2005OB900752	R\$ 25.000,00
2ª Parcela	31/8/2005	2005OB901821	R\$ 17.187,50
3ª Parcela	24/1/2006	2006OB900156	R\$ 17.187,50
Total			R\$ 59.375,00

4. A prestação de contas da 1ª parcela foi apresentada em 21/12/2005, mediante o Ofício/ANCA 179/2005 (peça 1, p. 216) e analisada no Parecer Técnico s/nº (peça 1, p. 290), que não a aprovou porque continha divergências em relação às aquisições de instrumentos musicais e equipamentos eletrônicos, não fora apresentado o Relatório de Cumprimento do Objeto e não havia “nenhuma comprovação de produtos resultantes da execução”.

5. Por sua vez, a Informação nº 077/2006/SPCON/GEAR/SEFIC, de 17/4/2006, registrou uma série de impropriedades, tais como: cumprimento parcial ou descumprimento de metas, falhas nas compras efetuadas com recursos do convênio e propôs que a prestação de contas não fosse aprovada (peça 1, p. 294-300).

6. Em 24/4/2006, por meio do Ofício nº 67/GAB/SPPC/MinC, a ANCA foi diligenciada para sanar as incorreções e prestar esclarecimentos, o que foi feito em 6/7/2006, conforme consta do Ofício ANCA nº 121/2006 (peça 1, p. 302 e 316).
7. Em 22/11/2006, o Ministério, mediante o Ofício nº 156 GEPRO/SPPC/MinC, solicitou a prestação de contas da segunda parcela (peça 1, p. 340), enviada em fevereiro/2006 (peça 1, p. 362-398, peça 2 e peça 3, p. 1-139).
8. Em 28/2/2007, por meio do Ofício nº 358, a CPCON/CGCONV/DGI/SE informou à ANCA que a documentação constante da prestação de contas da segunda parcela estava incompleta e solicitou o envio do Relatório de Cumprimento do Objeto, o extrato bancário, os documentos das licitações realizadas, fotos e materiais de divulgação (peça 3, p. 143).
9. Em 26/7/2007, foi elaborada a Ficha de Análise Técnica nº 301, do Convênio nº 340/2004 (peça 3, p. 150-6) e proferido o Despacho nº 301/Comissão DGI-SPPC, de 11/2/2008, que impugnou despesas realizadas com serviços de assessoria e de água, luz e telefone (peça 3, p. 165-72).
10. Em 27/2/2008, por meio do Ofício nº 11/2008 (peça 3, p. 190), a ANCA solicitou o encerramento do Convênio nº 340/2004, no que foi atendida pelo Ministério em seu Ofício nº 203-GEPRO/SPPC/MinC, de 18/4/2008 (peça 3, p. 192).
11. Em 16/4/2008, o Ministério, mediante o Ofício nº 184 GEPRO/SPPC/MinC, solicitou a correção das impropriedades como condição para o repasse das parcelas subsequentes, o que foi reiterado pelo Ofício nº 603, de 2/9/2008 (peça 3, p. 180-8).
12. Em 9/10/2009, por meio do Ofício nº 598/CGGPC/SCC/MinC, a ANCA foi mais uma vez notificada para apresentar a prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas, e não se manifestou (peça 3, p. 210).
13. Em 30/7/2010, o Parecer Técnico nº 145/2010/CGGPC/SCC/MinC recomendou a reprovação da prestação de contas relativa à 2ª e à 3ª parcelas repassadas à ANCA, em razão da insuficiência dos documentos apresentados nas prestações de contas de todas as parcelas e da falta de resposta às diligências feitas pelo Ministério (peça 3, p. 212-8).
14. Em 3/8/2010, o Ministério expediu o Ofício nº 679/2010-CPCON/CGAD/DGI, solicitando à ANCA o envio dos seguintes documentos para que pudesse proceder à análise da prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas (peça 3, p. 220-4):
  - a) Relatório de Cumprimento do Objeto;
  - b) Relatório de Execução Físico-Financeira;
  - c) Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa;
  - d) Relação de Pagamentos;
  - e) Relação de Bens;
  - f) Extrato bancário da conta específica;
  - g) Conciliação bancária;
  - h) Cópias dos comprovantes de despesas;
  - i) Relatório fotográfico e material de divulgação; e
  - j) Cópias dos despachos adjudicatórios e homologação das licitações.
15. Em 31/12/2010, o Ministério enviou à ANCA o Ofício nº 1013/2010 – CPCON/CGAD/DGI, no qual informa que, em razão do não atendimento das solicitações de documentos para exame das prestações de contas de todas as parcelas repassadas, a Associação deveria

restituir integralmente os valores recebidos, sob pena de instauração de processo de tomada de contas especial (peça 3, p. 228-30).

16. Antes, porém, em 21/12/2010, a Coordenação de Prestação de Contas do MinC emitiu a Informação nº 377/2010-CPCON/CGAD/DGI, na qual propôs a restituição integral dos valores repassados em razão da insuficiência de documentos que atestassem o correto cumprimento do objeto do convênio, o que foi comunicado à ANCA por meio do Ofício nº 171/2011 – CPCON/CGEX/DGI, DE 1/4/2011 (peça 3, p. 232-8 e 248-50).

17. Como não houve resposta às notificações encaminhadas por meio dos Ofícios 705, 706 e 707/2011, 008 e 009/2012 da DGI/SE/MinC (peça 3, p. 262-312), foi instaurada a tomada de contas especial e emitido o Relatório nº 030/2012, que atribuiu a responsabilidade pelo dano de R\$ 59.375,00 ao Erário à Sra. Gislei Siqueira Knierin e à ANCA (peça 3, p. 343-53). O débito foi inscrito no Siafi mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000053, de 16/8/2012 (peça 3, p. 353).

18. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 1345/2014, confirmaram a irregularidade das contas (peça 3, p. 365-71).

19. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas do Convênio nº 340/2004 foi emitido em 29/9/2014 (peça 3, p. 377).

### EXAME TÉCNICO

20. O projeto apoiado pelo Convênio nº 340/2004 tinha o objetivo declarado de apoiar o Projeto: Resgate, Conhecimento e Valorização da Cultura Camponesa, em São Miguel do Iguaçu/PR, e se destinava à aquisição de equipamentos eletrônicos, instrumentos musicais, cadeiras etc para a realização de atividades nas áreas de música, teatro e inclusão digital e, assim, beneficiar 70 educandos, filhos de famílias de assentados da reforma agrária.

21. As prestações de contas das três parcelas recebidas foram consideradas incompletas e insuficientes para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, conforme anotado no Parecer Técnico S/N (peça 1, p. 290) e nº 145/2010/CGGPC/SCC/MinC, de 30/7/2010 (peça 3, p. 212-8).

22. Por diversas vezes, o MinC solicitou à entidade a correção das irregularidades, sem êxito (peça 3, p. 180-224).

23. Na esfera administrativa, foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis com as notificações feitas por meio dos Ofícios 705, 706 e 707/2011, 008 e 009/2012 da DGI/SE/MinC (peça 3, p. 262-312), mas eles não sanaram as irregularidades nem recolheram a quantia impugnada.

24. A Sra. Gislei Siqueira Knierin teve responsabilidade direta pelos atos praticados na execução do convênio. Todavia, a constituição de procurador 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

25. Não se trata nestes autos somente da omissão no dever de prestar contas, pois, ao menos em relação à primeira e à segunda parcelas do convênio, elas foram apresentadas, embora incompletas. Discute-se aqui também a suposta incapacidade de as referidas prestações parciais de contas demonstrarem a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

26. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos transferidos por força do Convênio nº 340/2004 foram integralmente gastos na gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, Secretário-Geral da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), e de sua procuradora, Sra. Gislei Siqueira Knierin.

27. 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.

28. 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.

29. Desse modo, deve ser promovida a citação do Secretário-Geral, de sua procuradora 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 340/2004, em razão das seguintes falhas:

a) falta de evidências de que foram realizadas as atividades previstas para beneficiar os 70 educandos;

b) ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto;

c) despesas com serviços de assessoria injustificados;

d) divergências em relação às aquisições de instrumentos musicais e equipamentos eletrônicos, conforme anotado no Parecer Técnico s/nº constante da peça 1, p. 290; e

e) 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 3, p. 165-72).

30. 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

31. 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 3, p. 262-9).

32. 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.

33. 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 circulem 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

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

a) a citação solidária dos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22), Secretário-Geral, e Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), 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 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 340/2004 (Siafi nº 522611), celebrado em 30/12/2004 entre a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC) e a ANCA:

- falta de evidências de que foram realizadas as atividades previstas para beneficiar os 70 educandos;

- ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto;

- despesas com serviços de assessoria injustificados;

- divergências em relação às aquisições de instrumentos musicais e equipamentos eletrônicos, conforme anotado no Parecer Técnico s/nº constante da peça 1, p. 290; e

- 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 3, p. 165-72).

Recursos Repassados			
1ª Parcela	31/5/2005	2005OB900752	R\$ 25.000,00
2ª Parcela	31/8/2005	2005OB901821	R\$ 17.187,50
3ª Parcela	24/1/2006	2006OB900156	R\$ 17.187,50
Total			R\$ 59.375,00

Valor atualizado pelo Sistema Débito do TCU até 22/10/2014: 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 22/10/2014.

*(Assinado eletronicamente)*

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4