

TC 028.116/2014-3

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)

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 nº 328/2004 – Minc/FNC (Siafi nº 521834), celebrado em 30/12/2004 com a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura (SPPC/MinC), no valor de R\$ 117.187,50, sendo R\$ 93.750,00 da concedente (recursos do Fundo Nacional de Cultura) e R\$ 23.437,50 referentes à contrapartida.

2. Seu objeto está descrito como “apoio ao Projeto: Arte, Cultura, Cidadania e Geração de Renda, que visa capacitar 230 jovens das diversas regiões do Estado de Mato Grosso do Sul, oriundos de áreas de assentamento, para que desenvolvam atividades culturais e a produção de artesanatos regionais, 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 31/12/2006, prorrogado para 25/8/2007 (peça 1, p. 48-64).

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	22/2/2005	2005OB900085	R\$ 24.640,00
2ª Parcela	29/7/2005	2005OB902628	R\$ 17.365,00
3ª Parcela	21/11/2005	2005OB904090	R\$ 10.465,00
	21/11/2005	2005OB904091	R\$ 6.900,00
Total			R\$ 59.370,00

4. A prestação de contas da 1ª parcela foi encaminhada em 29/8/2005, porém, de acordo com a Informação nº 95/2005-SPCON/GEAR/SEFIC, de 14/10/2005 (peça 1, p. 85-91), a documentação estava incompleta e foram apontadas as seguintes impropriedades, consideradas formais, mas que deveriam ser sanadas quando da próxima prestação de contas: extrato bancário incompleto, propostas apresentadas por licitantes sem indicar valores orçados por item, comprovantes de despesas com discrepâncias entre os valores aprovados e pagos, pagamento indevido de despesas bancárias e ausência de depósito da contrapartida.

5. Além disso, foram solicitadas justificativas para o fato de a entidade estar situada na cidade de São Paulo, a execução do projeto ocorrer no Mato Grosso do Sul, a conta específica ter sido aberta em Brasília, bem como ter o mesmo responsável pela execução de outro convênio (nº 301/2004): Sr. Everton Adib de Miranda.

6. Em 4/11/2005, por meio do Ofício nº 777, a SPPC/MinC enviou à ANCA cópia da Informação nº 95/2005-SPCON/GEAR/SEFIC e fixou-lhe o prazo de 20 dias para que saneasse as pendências, sob pena de suspensão da liberação das parcelas subsequentes e instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 93).

7. Em 28/6/2007, a ANCA enviou a prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas do convênio (peça 1, p. 97).

8. Em 1/7/2010, o Ministério emitiu o Parecer Técnico nº 141/2010/ CGGPC/SCC/MinC (peça 1, p. 99-105) recomendando a reprovação da prestação de contas e informando que não fora possível aferir se o objeto do convênio (capacitação de 230 pessoas) havia sido cumprido. A ANCA também deveria ter comprado equipamentos, mas não havia nenhuma evidência dessas aquisições. Cobrada para que enviasse a documentação, a entidade não respondeu. A Comissão Paritária DGI/SPPC do Ministério, por sua vez, examinou as prestações de contas e apontou como irregularidade o pagamento de despesas indevidas com água, telefone e energia elétrica.

9. Por meio dos Despachos nºs 63 e 286/2012 – CPCON/CGEX/DGI, de 29/2 e 19/6/2012, foi bloqueado o repasse das demais parcelas do convênio (peça 1, p. 107-9).

10. Em 4/7/2012, foi emitido o Parecer Financeiro nº 127/2012 – CPCON/CGEX/SPOA que também reprovou a prestação de contas por falta de comprovação de cumprimento do objeto e recomendou a instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 111-3).

11. Assim, foi instaurado o processo de tomada de contas especial nº 141/2012 contra os Srs. Gislei Siqueira Knierin e Luis Antonio Pasquetti, procuradores, e a ANCA (peça 1, p. 115), os quais foram notificados pelo Ministério para que devolvessem os recursos recebidos pela Associação por meio dos Ofícios nºs 545, 546 e 547/2012 – SPOA/SE/MinC, de 30/10/2012. Nenhum deles respondeu (peça 1, p. 121-9).

12. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 58/2012 concluiu que os Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin, procuradores da ANCA, foram responsáveis por dano ao erário no valor de R\$ 59.370,00, que, atualizado até 21/12/2012, alcançava R\$ 157.739,28. Esse foi o montante inscrito sob a responsabilidade dos dois mediante a Nota de Lançamento nº 2012NL000094, de 21/12/2012 (peça 1, p. 138-48).

13. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 1365/2014, confirmaram a irregularidade das contas (peça 1, p. 158-62).

14. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas do Convênio nº 328/2004 foi emitido em 7/10/2014 (peça 1, p. 170).

EXAME TÉCNICO

15. O projeto apoiado pelo Convênio nº 328/2004 tinha o objetivo declarado de capacitar 230 jovens oriundos de áreas de assentamento e acampamento de bases do MST no Estado de Mato Grosso do Sul para desenvolver atividades culturais e produzir artesanato entre 2004 e 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura.

16. O Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos eletrônicos e livros, pagamento de passagens e hospedagem etc. (peça 1, p. 6-8).

17. Conforme anotado no Parecer Técnico nº 141/2010/CGGPC/SCC/MinC (peça 1, p. 99-105), as prestações de contas da 1ª e da 2ª e 3ª parcelas foram encaminhadas, mas a documentação

estava incompleta e foi considerada insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos. Também foi questionado o pagamento de despesas com água, energia elétrica e telefone com recursos do convênio.

18. Não há nas prestações de contas nenhuma evidência de que tenha havido a capacitação das 230 pessoas previstas, pois não foi apresentado o Relatório de Cumprimento de Objeto.

19. Na esfera administrativa, foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis por meio dos ofícios nºs 545, 546 e 547 (peça 1, p. 121-9), mas eles não sanaram as irregularidades nem recolheram a quantia impugnada.

20. Os procuradores tiveram responsabilidade direta por atos praticados na apresentação e na execução do convênio, conforme atestam os documentos por eles subscritos. A Sra. Gislei firmou o termo do convênio (peça 1, p. 48-64) e encaminhou a prestação de contas da 2ª e 3ª parcelas (peça 1, p. 97). O Sr. Luis assinou o relatório de execução físico-financeira e de receita e despesa da prestação de contas da 1ª parcela (peça 1, p. 73, 75 e 77).

21. 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, pois estabeleceu a procuração que deu poderes aos dois para a gestão do convênio (peça 1, p. 44-6).

CONCLUSÃO

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

23. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos transferidos por força do Convênio nº 328/2004 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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 328/2004, em razão das seguintes falhas:

26.1. - ausência de evidências de que ocorreu a formação e capacitação de 230 pessoas para realizar atividades culturais e artesanatos regionais;

- 26.2. - ausência de comprovação de aquisição dos equipamentos e materiais previstos no Plano de Trabalho;
- 26.3. - ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto; e
- 26.4. - pagamento indevido 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.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

27. Há no TCU outras tomadas de contas especiais instauradas contra a ANCA e seus dirigentes. Na peça 2, p. 42-50, do TC 026.758/2014-8, por exemplo, constam os Ofícios nº 705, 706 e 707/2011-DGI/SE/MinC, todos de 8/12/2011, enviados à Sra. Gislei Siqueira Knierin, com a informação de 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.

28. 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.

29. 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

30. 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 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 das irregularidades a seguir descritas, verificadas na execução do Convênio nº 328/2004 – MinC/FNC (Siafi nº 521834), 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 230 pessoas para realizar atividades culturais e artesanatos regionais;
- ausência de comprovação de aquisição dos equipamentos e materiais previstos no Plano de Trabalho;
- ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto; e
- pagamento indevido 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.

Liberação dos Recursos			
1ª Parcela	22/2/2005	2005OB900085	R\$ 24.640,00
2ª Parcela	29/7/2005	2005OB902628	R\$ 17.365,00
3ª Parcela	21/11/2005	2005OB904090	R\$ 10.465,00
4ª parcela	21/11/2005	2005OB904091	R\$ 6.900,00
Total			R\$ 59.370,00

Valor atualizado até 15/4/2015: R\$ 101.774,83

- 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 16/4/2015.

(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4