

**TC 027.886/2014-0**

**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), 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 dos Srs. Luis Antonio Pasquetti e Gislei Siqueira Knierin, na condição de procuradores da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), por não terem apresentado a documentação exigida para a prestação de contas do Convênio MinC/FNC nº 296/2004 (Siafi nº 522241), 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 da cultura camponesa, como instrumento de identidade do homem do campo, que visa promover o contato entre os trabalhadores rurais e os acampados, realizando oficinas de música, poesia, escrita, pintura e execução de programas de rádio, atendendo a 600 trabalhadores rurais, no período de 2004 a 2006, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura.

## 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:

Recursos Repassados			
1ª Parcela	11/4/2005	2005OB901040	R\$ 24.640,00
2ª Parcela	6/6/2005	2005OB901873	R\$ 17.365,00
3ª Parcela	21/11/2005	2005OB904092	R\$ 10.465,00
		2005OB904093	R\$ 6.900,00
Total			R\$ 59.370,00

4. A prestação de contas da 1ª parcela foi apresentada em 29/8/2005, mediante o Ofício/ANCA 114/2005 (peça 1, p. 236).

5. Em 11/10/2005, a Informação nº 94/2005 – SPCON/GEAR/SEFIC apontou a falta de recursos da contrapartida, a existência de despesas bancárias não autorizadas, a falta de aplicação financeira dos recursos, a realização de procedimento licitatório sem a indicação de valores por item e a apresentação de comprovantes de despesas com variações significativas em relação aos valores aprovados e adquiridos. Todas essas falhas foram consideradas formais, a serem corrigidas quando da próxima prestação de contas (peça 1, p. 305-11).

6. Em 4/11/2005, por meio do Ofício nº 774, a SPPC/MinC diligenciou à ANCA para sanar as incorreções e prestar esclarecimentos, a qual respondeu em 29/12/2005, conforme consta do Ofício ANCA nº 261/2005 (peça 1, p. 313 e 331-73).
7. Em 2/2/2006, por meio do Ofício nº 15 GAB/SPPC/MinC, a ANCA foi notificada de que a documentação enviada estava incompleta e lhe foi fixado o prazo de 10 dias para que comprovasse a quitação da despesa referente à Nota Fiscal nº 425 no valor de R\$ 4.927,00, além do envio de todas as propostas apresentadas pelos concorrentes, demonstrando os preços por item, sob pena de glosa total das referidas despesas, suspensão das parcelas subsequentes e instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 387).
8. Em 7/3/2006, a ANCA enviou o Ofício nº 65/2006 (peça 1, p. 389-91 e peça 2, p. 6-10), respondido em 7/6/2006 pelo Ofício nº 37 GAB/SPPC/MinC, que reiterou o prazo de 10 dias para envio das informações e documentos necessários à comprovação da correta aplicação dos recursos (peça 2, p. 16), sob pena de instauração de tomada de contas especial.
9. Em 24/7/2006, por meio do Ofício nº 176, a ANCA remeteu ao MinC a prestação de contas da segunda e terceira parcelas (peça 2, p. 18-400 e peça 3, p. 6-56).
10. Em 7/11/2006, a Informação nº 59/2006 – CPCON/CGCON/DGI/SE analisou as respostas da ANCA à Informação nº 94/2005 e a segunda prestação de contas, relativa à segunda e terceira parcelas (peça 3, p. 68-76). Em sua conclusão, o órgão considerou que as falhas verificadas nas prestações de contas parciais impediam a liberação da 4ª parcela, pois a ANCA não apresentara os esclarecimentos e documentos que comprovassem a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.
11. Em 9/11/2006, a entidade recebeu cópia da Informação por meio do Ofício nº 268 CPCON/CGONV/DGI/SE (peça 3, p. 78), que destacou a necessidade de justificar as seguintes irregularidades:
  - a) Alteração das quantidades e valores constantes das metas 2.3, 2.5, 2.6, 3.1, 5.1 e 5.3;
  - b) Falta da nota fiscal nº 004 no valor de R\$ 10.000,00;
  - c) Conta informada não é compatível com a conta de movimentação;
  - d) Despesas bancárias no valor de R\$ 432,68;
  - e) Despesas com discrepâncias significativas em relação aos valores aprovados e os adquiridos.
12. Em 12/7/2007, por meio da Portaria nº 368, o Ministério da Cultura criou uma comissão para analisar todos os processos de Pontos de Cultura (peça 3, p. 128).
13. Em 18/2/2009, por meio do Ofício nº 93/2009-GEPRO/SPPC/MinC, a ANCA foi informada de que as despesas com água, luz e telefone somente poderiam ser acatadas se houvesse a demonstração do acréscimo no consumo em razão das atividades do convênio bem como a comprovação do percentual de contrapartida (peça 3, p. 166-8).
14. Em 13/10/2009, por meio do Ofício nº 641CGGPC/SCC/MinC, o Ministério reiterou os Ofícios nº 268/CPCON/CGCONV/DGI/SE e 93/2009-GEPRO/SPPC/MinC para que a ANCA encaminhasse a documentação complementar necessária para as prestações de contas parciais apresentadas (peça 3, p. 188).
15. Em 1/7/2010, foi emitido o Parecer Técnico nº 138/2010/CGGPC/SCC/MinC, que analisou toda a documentação encaminhada pela ANCA em suas prestações de contas parciais e concluiu que a ANCA não lograra comprovar a realização dos treinamentos previstos no Plano de Trabalho e que como não foram apresentados Relatórios de Cumprimento de Objeto, não havia como avaliar se o projeto fora de fato realizado (peça 3, p. 190-8).

16. Assim, em 4/8/2010, o Ministério, por meio do Ofício nº 737/2010 – CPCON/CGAD/DGI notificou a ANCA para que restituísse aos cofres públicos os R\$ 59.370,00 recebidos, os quais, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora alcançavam o montante de R\$ 120.597,89, sob pena de instauração de tomada de contas especial (peça 3, p. 206-8).

17. Em 6/10/2011, o Parecer de TCE nº 006/2011 – CPCON/CGEX/DGI, considerando que a ANCA não restituía o valor nem se manifestara sobre o assunto, propôs a instauração de tomada de contas especial em razão de irregularidade na execução física do objeto do convênio (peça 3, p. 212-4).

18. Constam dos autos os Ofícios 705, 706 e 707/2011, 008 e 009/2012 da DGI/SE/MinC notificando os dirigentes da ANCA a respeito das irregularidades verificadas em oito convênios firmados pelo MinC com a entidade que alcançavam o montante de R\$ 1.066.910,23, aí incluída a atualização monetária e os juros de mora (peça 3, p. 224-58).

19. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 26/2012 sintetiza as irregularidades constatadas na execução deste convênio e aponta os Srs. Gislei Siqueira Knierin e Luiz Antonio Pasquetti como responsáveis solidários por terem feito toda a movimentação financeira da avença, conforme termo do convênio, extratos bancários e prestações de contas parciais (peça 3, p. 332-44)

20. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 1284/2014, confirmaram a irregularidade das contas (peça 3, p. 354-61).

21. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas do Convênio MinC/FNC nº 296/2004 foi emitido em 29/9/2014 (peça 3, p. 368).

## **EXAME TÉCNICO**

22. O projeto apoiado pelo Convênio MinC/FNC nº 296/2004 tinha o objetivo declarado de apoiar o Projeto: Resgate da cultura camponesa, por meio de oficinas de música, poesia, escrita, pintura e execução de programas de rádio, capacitando 600 trabalhadores rurais, no período de 2004 a 2006, na Vila Monte Alegre em Ribeirão Preto/SP, com base no Programa Cultura Viva/Pontos de Cultura.

23. 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 nº 138/2010/CGGPC/SCC/MinC, que analisou toda a documentação encaminhada pela ANCA em suas prestações de contas parciais e concluiu que a ANCA não lograra comprovar a realização das três oficinas de capacitação técnica previstas no Plano de Trabalho. Ademais, ante a ausência de Relatórios de Cumprimento de Objeto, não havia como avaliar se o projeto fora de fato realizado (peça 3, p. 190-8).

24. Além disso, foram incluídas nas prestações de contas parciais comprovantes de despesas com água, energia elétrica e telefone que não poderiam ser pagas com recursos do convênio, a não ser que houvesse a comprovação de que tais gastos decorreram da execução das atividades previstas no Plano de Trabalho.

25. Por diversas vezes, o MinC solicitou à entidade a correção das irregularidades, sem êxito, conforme atestam os Ofícios nºs 774/2005 (peça 1, p. 313), 15/2006 (peça 1, p. 387), 37/2006 (peça 2, p. 16), 268/2006 (peça 3, p. 78), 93/2009 (peça 3, p. 166) e 641/2009 (peça 3, p. 188).

26. Na esfera administrativa, foi dada oportunidade de defesa aos responsáveis com as notificações feitas por meio dos Ofícios 737/2010 (peça 3, p. 206), 705, 706 e 707/2011 (peça 3, p. 224-32), 8 e 9/2012 (peça 3, p. 256-8), 394, 395 e 396/2012 (peça 3, p. 316-24), mas eles não sanaram as irregularidades nem recolheram a quantia impugnada.

27. O Secretário Geral da ANCA, Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, nomeou em agosto de 2004, como procuradores da Associação, a Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr. Luis Antonio Pasquetti,

concedendo-lhes atribuições de gestão do convênio, de acordo com o artigo 13 do estatuto da entidade. A partir de então, todas as negociações, informações e entrega de documentos ligados aos convênios firmados com o MinC, relativos a Pontos de Cultura foram coordenadas por esses dois procuradores, inclusive em relação ao Convênio nº 296/2004, ora examinado, conforme comprovam os diversos documentos por eles assinados, reproduzidos nestes autos (peça 1, p. 62-4).

28. A Sra. Gislei Siqueira Knierin e o Sr. Luis Antonio Pasquetti tiveram responsabilidade direta pelos atos praticados na execução do convênio. 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, segunda e terceira 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.

30. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos transferidos por força do Convênio MinC/FNC nº 296/2004 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. Gislei Siqueira Knierin e Luis Antonio Pasquetti.

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, de 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 MinC/FNC nº 296/2004, em razão das seguintes falhas:

a) falta de evidências de que foram realizadas as atividades previstas para beneficiar os 600 trabalhadores rurais;

b) ausência do Relatório de Cumprimento de Objeto; e

c) 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. 194).

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 3, p. 224-32).

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 focado, 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. Adalberto Floriano Greco Martins (CPF 085.292.518-22), Secretário-Geral, Luis Antonio Pasquetti (CPF 279.425.620-34) e Gislei Siqueira Knierin (CPF 468.701.800-91), procuradores, 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 MinC/FNC nº 296/2004 (Siafi nº 522241), 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 600 trabalhadores rurais;

- 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.

Recursos Repassados			
1ª Parcela	11/4/2005	2005OB901040	R\$ 24.640,00
2ª Parcela	6/6/2005	2005OB901873	R\$ 17.365,00
3ª Parcela	21/11/2005	2005OB904092	R\$ 10.465,00
		2005OB904093	R\$ 6.900,00
Total			R\$ 59.370,00

Valor atualizado monetariamente pelo Sistema Débito do TCU até 23/4/2015: R\$ 101.256,90

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 23/4/2015.

*(Assinado eletronicamente)*

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4