

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 021.870/2014-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Associação Nacional de Cooperação Agrícola

Responsáveis: Adalberto Floriano Greco Martins (085.292.518-22); Associação Nacional de Cooperação Agrícola (55.492.425/0001-57); Gislei Siqueira Knierim (468.701.800-91)

Advogado constituído nos autos: Lúcia Helena Villar Pinheiro (OAB/RS 52.730); Eduardo Pimentel Pereira (OAB/RS 75.002); Diego Vedovatto (OAB/RS 87.746).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS À ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA – ANCA. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA POR UM RESPONSÁVEL. REVELIA DOS DEMAIS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO RESPONSÁVEL. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma que entendo pertinentes, instrução elaborada no âmbito da Secex/SP, com a qual anuíram os dirigentes daquela unidade técnica e o representante do Ministério Público junto ao TCU, *in verbis*:

“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. O Ministério da Cultura (MinC) repassou à ANCA 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).

3. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 15/2012, acostado às fls. 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.

4. A instrução à peça 2, 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 exige o outorgante das responsabilidades no limite dos poderes transferidos, foi aventada a possível culpa **in vigilando** e culpa **in elegendo** do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins que efetivamente era o responsável pela gestão dos recursos.

5. Cabe ainda mencionar que, com base no incidente de uniformização de jurisprudência que resultou no Acórdão 2763/2011 TCU – Plenário proferido em 19/10/2011, onde o TCU firmou o entendimento de que incide a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e seus administradores por dano ao erário na execução de convênios ou outras formas de ajuste com o poder público federal para o atingimento de uma finalidade pública, a ANCA foi incluída no rol de responsáveis pelas irregularidades apuradas

6. Dessa forma, aquela instrução concluiu que deveria ser realizada a citação solidária da Associação Nacional de Cooperação Agrícola, na pessoa de seu representante legal, Sr. Adernar Paulo Ludwg, do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, na condição de Secretário Geral da ANCA e da Sra. Gislei Siqueira Knierim, na condição de Procuradora da ANCA, responsável pela gestão dos recursos do convênio (peça 1, p. 114/115) e signatária da prestação de contas da 1ª parcela (peça 1, p. 68), entendimento adotado no Relatório de Tomada de Contas Especial nº 034/2012, tendo sido a responsável registrada na conta 'Diversos Responsáveis' (2012NL000060, de 28/9/2012) do SIAFI, por dano ao Erário no valor de R\$ 112.174,45, atualizado até 28/9/2012 (peça 1, p. 116/126).

7. Assim, foram promovidas as referidas citações, por intermédio dos Ofícios 2325, 2327 e 2328, às peças 8 a 10, todos datados de 2/10/2014, sendo que apesar dos responsáveis terem tomado ciência das notificações, conforme ARs às peças 11 a 13, somente o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, por intermédio dos seus advogados legalmente constituídos, conforme procuração à peça 16, apresentou suas alegações de defesa acostadas à peça 20.

8. Tendo em vista que a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, na pessoa de seu representante legal, Sr. Adernar Paulo Ludwg e a Sra. Gislei Siqueira Knierim foram devidamente notificados conforme ARs constantes às peças 11 e 12, e permaneceram silentes, transcorrido o prazo regimental fixado, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art.12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

EXAME TÉCNICO

9. As alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, em resumo, apresentam o seguinte teor:

9.1 alega, em que pese o entendimento expressado pela autoridade instrutora da presente Tomada de Contas Especial, no sentido de afastar a responsabilidade dos procuradores para atribuí-las ao secretário-geral da associação à época da assinatura dos convênios, tal determinação não merece prosperar, porquanto é necessário que se identifique objetivamente o fato supostamente lesivo, a conduta geradora do fato (omissiva ou comissiva) e o nexo de causalidade entre ambos, no sentido de que fiquem evidenciadas as ações ou omissões que contribuíram para concretização das potenciais irregularidades;

9.2 aduz que além de subscrever procuração transmitindo plenos poderes para que seus procuradores cumprissem a missão de administração da associação conveniente no exercício de seu mandato diretivo, não foi apontada qualquer outra ação ou omissão, lícitas ou ilícitas, que o fizesse concorrer como responsável pelas supostas irregularidades;

9.3 informa ainda que exerceu função de secretário-geral da cooperativa conveniente somente no período de assinatura do convênio (dezembro de 2004), estando, nos momentos subsequentes de liberação da integralidade dos recursos, execução e prestação de contas (anos de 2005, 2006 e 2007), fora da diretoria da entidade, e posterior ainda, excluído da associação;

9.4 anexa a sua defesa a Ata, datada de 15/5/2005, à peça 20, p. 12/20, onde comprova que naquela data foi eleito o novo Secretário Geral, Sr. Pedro Ivan Christóffoli e a Ata da Assembleia

Geral Extraordinária, datada de 2/2/2007, onde foi nomeado para o referido cargo o Sr. José Paulo dos Santos Pires, concluindo que apenas a primeira parcela do convênio (17/2/2005) foi recebida antes de seu afastamento da diretoria;

9.5 *salienta ainda que os ofícios remetidos à associação até com indicação de seu nome para apresentação de documentação não foram recebidos nem cientificados ao requerente que não mais possuía função diretiva;*

9.6 *por fim, observa que pela determinação contida na Cláusula Oitava dos Convênios celebrados, o dever de prestação de contas surgiu em período ulterior à sua gestão:*

Cláusula Oitava: *o CONVENENTE ficará sujeito a apresentar a Prestação de Contas do total dos recursos recebidos do CONCEDENTE, até 60 (sessenta dias) após o prazo para a execução do objeto, expresso no Plano de Trabalho, sem prejuízo da prestação parcial de contas requerida pelo CONCEDENTE, a qualquer tempo.*

9.7 *assevera que os ofícios remetidos à associação até com indicação de seu nome para apresentação de documentação não foram recebidos nem cientificados ao requerente que não mais possuía função diretiva e salienta ainda, se não foi oportunizado aos responsáveis no momento de prestação de contas esclarecer ou complementar eventuais informações, difícil supor-se que transcorridos mais de 8 (oito) anos do ato, o administrador anterior a execução do convênio o possa fazer.*

9.8. *acrescenta que até o presente momento os signatários não conseguiram obter cópia da totalidade dos documentos apresentados na Prestação de Contas, que também não foram juntados na Instrução deste processo. Assim, devido à sua essencialidade para perfeita análise do caso, tornou-se imperioso que seja oportunizada sua apresentação durante a instrução do feito, ou, ainda, solicitado ao Ministério da Cultura que junte aos autos a respectiva documentação;*

9.9 *nessa linha de raciocínio desenvolvido, entende que a análise da questão de fundo desloca-se, para efeito de prestação de contas, do eixo da legalidade positiva estrita para a legitimidade dos custos verificadamente incorridos e despesas executadas para realização do objeto conveniado.*

9.10 *aguardando que os efetivos responsáveis prestem melhores esclarecimentos ao feito, pugna pelo reconhecimento da realização do objeto dos convênios em análise, sendo necessário que as contas sejam julgadas regulares, com ressalvas, em vista de que as impropriedades constatadas são de natureza formal e não representam comprovadamente prejuízo ao erário, caso em que, também requer sejam considerados (e abatidos do valor de eventual condenação) todos os custos diretos e indiretos relativos às despesas comprovadamente executadas.*

9.11 *solicita, seja, em preliminar, reconhecida a ilegitimidade para figurar como responsável solidário na presente lide, determinando-se a extinção do feito em relação ao requerente.*

ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

10. *Inicialmente, existem indícios de que o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins somente poderia ser responsabilizado, no presente processo de Tomada de Contas Especial, pelas irregularidades identificadas nas prestações de contas parciais que não foram sanadas, como consta à peça 1, p. 105/111, no período restrito da assinatura do Convênio n° 278/2004, em 30/12/2004, até a data da sua saída do cargo de Secretário Geral da ANCA em 15/5/2005.*

11. *Todavia impende apurar se não remanesceram atos comissivos ou omissos da gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins que contribuíram para a ocorrência das irregularidades apontadas no Relatório de Tomada de Contas Especial n° 34/2012, objetivando verificar se procede ou não a sua responsabilização e, em caso afirmativo, definir as ocorrências e os valores pelos quais o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins deve ser responsabilizado.*

12. *Desse modo, antes de adentrarmos em outros pontos constantes nas alegações de*

defesa apresentadas pelo responsável, faz-se necessário relembrar o seguinte:

12.1 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;

12.2 foram efetivamente liberados R\$ 25.000,00 em 17/2/2005 (peça 1, p. 93/95), R\$ 17.187,50 em 27/5/2005 (peça 1, p. 97) e R\$ 17.187,50 em 6/1/2006 (peça 1, p. 103);

12.3 a prestação de contas da primeira parcela no valor de R\$ 25.000,00 e R\$ 5.000,00 referente à contrapartida foi encaminhada somente em 21/12/2005, conforme ofício à peça 1, p. 99 e 161;

12.4 a análise prévia da prestação de contas (peça 1, p. 101/102) foi conclusiva no sentido em mudar a situação no Siafi de 'a comprovar' para 'a aprovar', todavia, restaram registradas falhas na apresentação de documentos que impediam concluir se foi ou não cumprido o objeto proposto pelo projeto;

12.5 ainda quanto à primeira parcela liberada, foi emitido o parecer técnico denominado Informação nº 72/2006/SPCON/GEAR/SEFIC (peça 1, p. 105/111), cabendo destacar a peça 1, p. 109, que somente foram glosadas despesas bancárias no valor de R\$ 308,96, alertando que o referido valor deveria ser devolvido à conta do projeto;

13. Considerando que as despesas bancárias no valor de R\$ 308,96 ocorreram dentro do período de gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, poderíamos concluir que o referido gestor seria corresponsável, juntamente com a Sra. Gislei Siqueira Knierim pelos valores impugnados referentes a despesas bancárias. Ocorre que o Ofício nº 10 GPA/SPPC/MINC (peça 1, p. 113), dando ciência do conteúdo da Informação nº 072/2006/SPCON/GEAR/SEFIC foi encaminhado ao Sr. Adalberto Floriano Greco Martins no endereço da Associação e recebido, conforme AR à peça 1, p. 115, somente em 22/5/2006, ou seja, aproximadamente 1 ano após o término do seu período de gestão (15/5/2005), sendo razoável supor que o responsável não tomou conhecimento do teor do referido ofício e mesmo que tivesse tomado não era mais da sua alçada adotar providências para devolução dos valores à conta do projeto.

14. O atendimento ao referido Ofício nº 10 GPA/SPPC/MINC ocorreu mediante expediente, em 21/12/2005, encaminhado pelo então Procurador da ANCA, Sr. Luiz Antônio Pasquetti, à peça 1, p. 117/129, onde cabe destacar que não foram justificadas as despesas bancárias no valor de R\$ 308,96.

15. Todavia, podemos retirar das suas justificativas o quadro abaixo onde fica demonstrado que, especificamente dentro do período de gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins foram realizadas despesas bancárias indevidas, que totalizaram R\$ 105,11, da seguinte forma:

Período	CPMF	Tarifa Pacote Serviço	Tarifa Cheque Adicional	Movimentação do dia
Fevereiro/2005	0,09	25,00		
Março/2005	0,09	25,00		
Abril/2005	0,09	25,00		
Mai/2005	0,11	30,00		
Total	0,11	105,00		

16. No que tange a outras possíveis impropriedades ocorridas durante o período de gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, tendo em vista que a 1ª parcela foi liberada em 17/2/2005, ou seja, dentro do seu período de gestão, as justificativas encaminhadas pelo então

procurador da ANCA afirmam que naquela oportunidade foi anexada às suas justificativas a seguinte documentação comprobatória:

- 16.1 documentos de cada empresa participante da licitação, apresentando proposta com o valor do orçamento por item;*
 - 16.2 documentos demonstrando que a meta/etapa 1.3 do plano de trabalho não sofreu acréscimo, mas sim a empresa ganhadora da licitação ao expedir a nota fiscal referente à compra do item cometeu um equívoco que foi detectado por aquela entidade e comunicado a empresa;*
 - 16.3 relação de bens discriminando todos os bens adquiridos;*
 - 16.4 material de divulgação demonstrando a conclusão da 1ª etapa e dando o devido crédito ao Ministério da Cultura; e*
 - 16.5 relatório de cumprimento do objeto.*
- 17. Nesse ponto cabe observar que o Ministério da Cultura liberou o valor correspondente a 2ª parcela em 27/5/2005, o que nos leva a concluir que as justificativas relativas à 1ª parcela foram aceitas, tendo em vista que o referido Ofício nº 10 GPA/SPPC/MINC (peça 1, p. 113) alertava o conveniente que de acordo com a IN/1/STN de 5/1/1997:*

§ 4º A liberação das parcelas do convênio será suspensa até a correção das impropriedades ocorridas, nos casos o seguir especificados:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão concedente e/ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas; práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública e nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio;

III - quando for descumprida, pelo conveniente ou executor qualquer cláusula ou condição do convênio.

Art. 35. Constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará o conveniente, dando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

18. Desse modo, podemos concluir que relativamente à responsabilidade do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, no presente processo de tomada de contas especial, restaram comprovados os seguintes valores, que totalizaram R\$ 105,11, efetivamente gastos indevidamente durante o seu período de gestão, cabendo observar que, apesar de ocupar o cargo máximo da entidade, não existem evidências de que tenha gerido os recursos recebidos por força do Convênio nº 278/2004.

19. Ademais, diante da baixa materialidade dos valores gastos indevidamente na gestão do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, entendemos que devam ser acolhidas as suas alegações de defesa.

20. Por outro lado, no que tange ao cumprimento do objeto verificamos que consta na cláusula primeira do Convênio nº 278/2004 (peça 1, p. 71/87) o seguinte:

O presente Convênio tem por objeto, o apoio ao Projeto: Protagonistas de cultura: sensibilização, participação e protagonismo cultural brasileiro, com assentados e acampados do Movimento Sem Terra em Goiás, que visa: valorizar a cultura, capacitando 190 pessoas assentadas e acampadas, utilizando-se de oficinas de música, expressão teatral, artes visuais, artes plásticas e artesanato, além de

seminários de cultura e expressão artística no meio popular e encontros de aprofundamento em artes, 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.

Contrapartida: aluguel de equipamentos audiovisuais, de escritório e computadores.

21. *Todavia, o Parecer Técnico nº 151/2010 (peça 1, p.157/167), quanto à apresentação da prestação de contas das 3 parcelas liberadas, concluiu que:*

21.1 *não foram emitidos os respectivos relatórios de cumprimento do objeto;*

21.2 *não foi possível concluir se foi ou não cumprido o objeto proposto pelo projeto;*

21.3 *somente o Ofício nº 10 GPA/SPPC/MINC, referente a 1ª parcela, foi respondido pela conveniente, sendo que relativamente as 2ª e 3ª parcelas, apesar de ter sido diligenciado por meio do Ofício nº 0680/CPCon/CGConv/DGI/SE, a conveniente não se manifestou.*

22. *Diante dessa constatação, o então Procurador da ANCA, Sr. Luís Antônio Pasquetti, foi cobrado novamente, por intermédio do Ofício nº 761/2010-CPCON/CGAD/DGI (peça 1, p.169/171), datado de 27/8/2010, para apresentar:*

Referente à 2ª e 3ª parcelas:

a) relatório de cumprimento do objeto deve facilitar o entendimento quanto à execução do Projeto, bem como em relação à pertinência e suficiência dos procedimentos adotados pela conveniente, demonstrar o atendimento dos objetivos do convênio, os resultados e os impactos sociais do Projeto.

e) relação de bens (adquiridos, produzidos ou construídos), se for o caso, o preenchimento do anexo é obrigatório quando o Convênio prever aquisição de bens permanentes.

i) relatório fotográfico, material de divulgação que ateste a conclusão do objeto e o devido crédito ao Ministério.

23. *Na derradeira tentativa de obter os citados documentos foi encaminhado o Ofício nº 49/2011-CPCON/CGAD/DGI (peça 1, p.175/171), datado de 31/1/2011, ao Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, equivocadamente na condição de Procurador, também no endereço da Associação Nacional de Cooperação Agrícola.*

24. *Desse modo, afastada a responsabilidade do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins conforme itens 18 e 19 supra, diante da revelia da Associação Nacional de Cooperação Agrícola e da Sra. Gislei Siqueira Knierim, conforme item 8 supra, esgotadas todas as tentativas de obter a documentação complementar que pudesse demonstrar o cumprimento do objeto e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Cultura, nos resta acompanhar a conclusão do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União, especificamente no seu item 6, à peça 1, p. 288/289, nos seguintes termos:*

'6. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 15/2012, acostado às fls. 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, que atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora no período de 17/2/2005 a 25/6/2012, na forma da Decisão TCU nº 1.122/2000 - Plenário e do Acórdão 1603/2011 com alterações do Acórdão 1247/2012 - ambos do Plenário - TCU, atingiu a importância de R\$ 154.463,81 (fls. 138/139).

6.1 Cabe ressaltar que a responsabilidade foi atribuída à Senhora Gislei Siqueira Knierim, uma vez que era a responsável por gerir administrativamente e financeiramente o convênio (fl. 95), inclusive, foi ela quem assinou o Termo de

Convênio (fls. 35/43). Além disso, consta na Procuração que a mesma era responsável por 'abrir movimentar e ou encerrar contas correntes, emitir, endossar, requerer, descontar e assinar cheques verificar saldos, fazer depósitos e retiradas, solicitar extratos de contas, cartões de crédito e talões de cheques (...)'

CONCLUSÃO

25. *Em face da análise promovida no item 24, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, especificamente no que se refere a sua responsabilização, porquanto não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre a sua conduta e os fatos geradores das irregularidades apuradas, considerando que o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins não geriu diretamente os recursos e a sua gestão encerrou-se logo após o recebimento da 1ª parcela dos recursos.*

26. *No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em sua conduta, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que constam dos autos elementos que permitem reconhecê-la, conforme item 13 da Seção 'Exame Técnico'.*

27. *Diante da revelia da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – ANCA e de sua procuradora Gislei Siqueira Knierim e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé por parte desta última ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em razão do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 278/2004, com inobservância da cláusula oitava, § 1º, do Termo de Convênio (peça 1, p. 81), e descumprimento da INSTN nº 1, de 15/1/1997.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

28. *Cabe lembrar 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.

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.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar a eventual devolução aos cofres do Fundo Nacional de Cultura do débito imputado pelo TCU, bem como com a aplicação de multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, à entidade e a responsável, respectivamente previstos nos itens 44 e 45.1 das Orientações para benefícios do controle externo constantes do anexo da Portaria Segecex n° 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) que sejam julgadas **irregulares** as contas da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), CNPJ 55.492.425/0001-57, e de sua procuradora, a Sra. Gislei Siqueira Knierim, CPF 468.701.800-91, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei nº 8.443/92, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 278/2004, celebrado entre a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), para o desenvolvimento do Projeto: Protagonistas da Cultura, com inobservância da cláusula oitava, § 1º, do Termo de Convênio, e descumprimento da IN/STN nº 1, de 15/1/1997, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data original do débito até a sua efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU;

Valores históricos e datas de ocorrência:

Data	Valor (R\$)
17/2/2005	25.000,00
27/5/2005	17.187,50
6/1/2006	17.187,50

Valor total atualizado até 17/03/2015: R\$ 180.409,09

b) seja aplicada aos responsáveis identificados a multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

c) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações; e

d) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais previstas; e



e) encaminhar, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do RITCU, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo.”

É o relatório.