

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga e pela Agroleite Comercial de Alimentos Eireli – EPP contra o Acórdão 1.861/2017-TCU-Primeira Câmara, que os condenou em débito e imputou-lhes multa em razão de irregularidades na operacionalização do Programa do Leite, a cargo da Fundação de Ação Comunitária (FAC), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Humano da Paraíba, custeado com recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O citado programa consistia na aquisição de leite de pequenos produtores familiares, observados os requisitos ditados pela Lei 11.326/2006 e pelas Resoluções 16/2005 e 37/2009, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, no beneficiamento do produto por empresas de laticínios e na distribuição, pela FAC, a famílias carentes do estado.

A condenação dos responsáveis decorreu dos seguintes fatos:

a) Contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), além da ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.

b) Contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, ante a constatação da existência de vínculo empregatício entre estas e a Administração Pública, além da ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas. ”

A Serur, após analisar as alegações trazidas pelos recorrentes, manifestou-se pelo não provimento dos recursos, no que contou com o consentimento do *Parquet*.

Ao tempo em que acolho os pareceres emitidos nos autos, ratifico o exame de admissibilidade proferido à peça 124.

A peça recursal apresentada por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 110) reproduz as alegações de defesa juntadas à peça 28, devidamente analisadas no *decisum* recorrido, como transcrevo (peça 98):

38. No tocante às alegações de defesa apresentadas pela ex-presidente da FAC, Antônia Lúcia Navarro Braga (período: 28/2/2009 a 4/1/2011), entendo que os argumentos da ex-gestora foram sobremaneira genéricos, uma vez que, em síntese, apresentou tão somente negativa da ocorrência dos fatos, desacompanhada de quaisquer elementos probatórios que lograssem afastar a sua responsabilidade.

39. Concordo com o não acolhimento da defesa quando a ex-gestora sustenta a natureza e a transitoriedade do seu cargo e a ausência de condições necessárias para as soluções dos problemas herdados da gestão anterior. Reputo que a ex-presidente foi omissa ao quedar-se inerte, mesmo ciente das irregularidades noticiadas sobre o programa, sendo certo que o novo gestor tem o dever de identificar as impropriedades existentes e adotar prontamente as providências para sua correção.

40. A ex-gestora não logrou provar que todos os produtores contratados possuíam a DAP, como pretendeu ao enviar planilhas, que logo foram recusadas pela unidade instrutora por serem as mesmas apresentadas no âmbito da auditoria do TC 004.633/2011-3 e, como tais, não se mostraram satisfatórias para que suas alegações fossem acatadas quanto a esse ponto.

41. Repiso que tal fato foi confirmado após os resultados das diligências preliminares feitas ao concedente, mencionadas no item 15 deste voto, as quais tiveram objetivo de esclarecer as

dúvidas remanescentes quanto à regularidade das DAPs não cadastradas na base de dados do Ministério.

42. Ademais, concordo com a Secex/PB no que se refere ao não afastamento da responsabilidade da ex-gestora em detrimento da Emater, vez que os gestores da FAC, na qualidade de executores do programa, eram os responsáveis diretos por sua operacionalização, mormente no que concerne à autorização para pagamentos de fornecedores, oportunidade em que deixaram de observar os normativos que regem a matéria e os próprios ditames contidos nos convênios firmados com o MDS, dentre eles os de:

“(…) 2.4.5 facilitar a supervisão e fiscalização pelo CONCEDENTE, permitindo-lhe o acompanhamento ‘in loco’ e fornecendo, sempre que solicitadas, as informações e documentos relacionados com a execução do objeto deste Instrumento, especialmente no que se refere ao exame da documentação relativa à aquisição e destinação do leite de vaca e/ou de cabra;

(…) 2.4.10 manter a fiscalização sanitária, das usinas participantes, bem como suas obrigações quanto à distribuição diária, à reposição de embalagens danificadas, o transporte apropriado, o fornecimento de freezer para estocagem e à obrigatoriedade quanto ao recebimento do leite dos produtores participantes do Programa;

(…) 2.4.15 manter atualizado o cadastro dos produtores e dos beneficiários do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, por meio do Sistema Informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos - SISPA Leite, disponível no portal do MDS: www.mds.gov.br, de acordo com o Manual de Instruções, bem como implantar e alimentar softwares, sistemas ou outros instrumentos de gerenciamento fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SESAN;”

43. Não há dúvidas, portanto, que era incumbência dos gestores da FAC a verificação da legalidade e validade das DAPs, a condição de pronaianos dos fornecedores de leite, bem como a efetiva entrega do leite por eles produzidos às usinas. Como afirmou a unidade instrutora, “tais ações deveriam e poderiam ter sido implementadas, mesmo que fossem realizadas fiscalizações em pequenos grupos de produtores com regularidade. ”

44. Assim sendo, resta claro que a ex-gestora não empreendeu os esforços necessários e exigidos para que os objetivos do programa fossem adimplidos, o que colaborou sobremaneira para que o ambiente de fraude constatado pelas fiscalizações e investigações fosse perpetrado de forma flagrante, motivo pelo qual suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.

No que se refere ao recurso interposto pela Agroleite Comercial de Alimentos Eireli – EPP, fundamenta-se na ausência de responsabilidade da empresa pela autenticidade do DAP, emitido pela Emater. Afirma, ainda, que observou os requisitos do programa na medida em que somente adquiriu leite de fornecedores que possuíam o DAP. Sobre a vinculação de fornecedores com a administração pública, aduziu (peça 114, p 4-5):

Ademais, diferentemente do que a decisão afirma (item 12.10), a recorrente não tinha obrigação legal de verificar se algum dos fornecedores possuía vinculação com o serviço público. A fiscalização do programa não cabia à promovida. A ela cabia unicamente adquirir o produto de pessoas que tivessem a habilitação legal para vender, essa habilitação era comprovada pela exibição da DAP. Logo, se uma pessoa se apresentava como fornecedora da matéria prima e possuía a DAP atestando essa condição não havia qualquer razão para a recorrente não comprar daquela pessoa. Não há, frise-se novamente, qualquer obrigação para a promovida de perquirir se o eventual fornecedor se encontrava em situação irregular, uma vez que ele apresentava a DAP para a promovida. (grifos no original)

Esses argumentos também foram devidamente enfrentados na deliberação objeto do recurso, como se verifica (peça 98):

55. *Como a entidade inseriu diversos produtores que não preenchiam as condições necessárias para participação no programa, vejo que concorreu diretamente para a consecução das irregularidades apontadas, uma vez que sua conduta comprometeu a credibilidade da informação da quantidade declarada de leite processado e entregue aos beneficiários consumidores.*

56. *Compreendo que a solidariedade das entidades de laticínios e, no caso concreto, da Delcampo, é decorrente, também, da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa, mesmo que inexistia disposição expressa responsabilizando a usina por pagamentos realizados pela fundação, pois é incumbência da empresa adquirir o produto apenas de fornecedores elegíveis para o programa, por força de dispositivos legais e contratuais existentes entre as partes.*

57. *Ademais, os produtores eram por ela encaminhados para fins de obtenção de DAP e inserção no programa. Sendo assim, a despeito de a responsabilidade pela emissão dessa declaração ser da Emater, pode-se antever que deveria haver algum tipo de preocupação, por parte da empresa, em verificar vários quesitos prévios, como por exemplo, como afirma a Secex/PB, “se o produtor de fato seria pronafrano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos”.*

58. *Importante mencionar que, não obstante a entidade de laticínio não ter apresentado as DAPs (manuais) para comprovar a condição de pronafrano de seus produtores de leite, sabe-se que foram realizadas diligências preliminares (e posteriores) ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário com o fito de esclarecer as questões afetas às dúvidas em relação à regularidade desses documentos não cadastrados em sua base de dados. Como já mencionei, as DAPs consideradas válidas na resposta do Ministério ocasionaram a exclusão dos débitos, em benefícios das usinas e de seus responsáveis solidários.*

59. *Assim, considero pertinente o aproveitamento das declarações apresentadas por outras entidades de laticínio em suas defesas em prol da redução do débito da Delcampo (e, por consequência, dos ex-gestores da FAC), visto que alguns fornecedores constam simultaneamente do cadastro de mais de uma entidade de laticínio em um mesmo período considerado.*

60. *Ainda, não prosperam os demais argumentos apresentados pela Delcampo, pois afirma que todos os fornecedores possuíam DAP, e bastaria ao Tribunal verificar a listagem de produtores cadastrados na FAC. Foi claramente evidenciado que tal verificação, análise e cruzamento de dados com o Ministério foi uma das primeiras providências adotadas pela equipe de auditoria quando do início dos trabalhos, o que produziu os resultados apresentados e ensejou a imputação dos débitos em cada uma das TCEs instauradas.*

Ante o exposto, e tendo em vista que os recursos apresentados não trouxeram informações ou documentos comprobatórios capazes de alterar o entendimento firmado anteriormente, manifesto-me pelo não provimento destes recursos de reconsideração e voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de agosto de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator