

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Antônio Lúcia Navarro Braga e pela Cooperativa dos Produtores Rurais de Monteiro Ltda. (Capribom) contra o Acórdão 1.870/2017-TCU-Primeira Câmara, que condenou-os 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 132.

A peça recursal apresentada por Antônio Lúcia Navarro Braga (peça 102) reproduz as alegações de defesa juntadas à peça 28, devidamente analisadas no *decisum* recorrido, como transcrevo (peça 88):

38. No tocante às alegações de defesa apresentadas pela ex-presidente da FAC, Antônio 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. Concorde 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

dívidas 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 - SISPAAL 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.

A Capribom alega, em seu recurso, que os achados da Operação Almateia, conduzida pela Polícia Federal e que denunciou os desvios apurados neste e em outros processos em tramitação neste Tribunal, não a implicou diretamente e, por essa razão, não poderiam “ser utilizadas em desfavor da empresa recorrente”. Aduz, ainda, que as irregularidades narradas na citada operação policial não foram devidamente atribuídas à recorrente, não resultaram em ação penal ou processo judicial, o que resulta em condenação baseada em fato “absolutamente inexistente ou inaplicável no caso concreto” (peça 113). No que se refere à execução do programa, atribuiu à FAC a responsabilidade pelo cadastramento dos fornecedores de leite e registrou:

O laticínio não cadastrava produtores, apenas indicava informalmente produtores para cadastro e contratação junto à FAC, não participando da análise dos pressupostos e documentação, que ficava ao encargo da própria fundação pública.

O laticínio, quinzenalmente, informava o nome dos produtores que haviam fornecido leite para o programa e o respectivo quantitativo, mas dentre um rol de produtores cadastrados e formalmente contratados pela FAC.

Esses argumentos foram devidamente enfrentados na deliberação objeto do recurso, como se verifica (peça 88):

55. *Como a Capribom 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 Capribom, é decorrente, também, da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa, mesmo que inexistisse 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, segundo informado pela própria usina, 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 pronafricano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos”.*

58. *Importante mencionar que a entidade de laticínio, em sua defesa, anexou diversas DAPs (manuais) para comprovar a condição de pronafricano de seus produtores de leite. Sabe-se, também, 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. *Some-se a isso a completa precariedade dos controles existentes nas três etapas do programa (produção, beneficiamento e distribuição), os quais demonstraram inúmeras irregularidades. Tais falhas foram reforçadas e complementadas pelas informações advindas da Operação Amalteia, diversas vezes mencionada no presente voto face à sua efetiva importância no deslinde não só da auditoria, mas de todas as Tomadas de Contas Especiais autuadas em face dessas ocorrências que geraram dano ao erário.*

60. *Com efeito, como apresentado nos itens 18 a 20 deste voto, a aludida operação englobou as inconsistências aqui tratadas, bem assim identificou incontáveis outras, dentre elas: (i) graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; (ii) existência de produtores “fantasmas”; (iii) inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; (iv) embalagens de leite com volume inferior ao estipulado; (v) produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; (vi) fornecimento fictício; (vii) adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; (viii) adição de produtos químicos para maquiar a qualidade do leite; e (ix) beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programas, dentre outros pontos caracterizando uma fraude generalizada no programa..*

Os mesmos argumentos foram analisados em sede de embargos de declaração, rejeitados por meio do Acórdão 8032/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 110).

Devido repisar que as irregularidades identificadas pelo TCU no âmbito do Programa do Leite foram “reforçadas e complementadas” pelos achados da Operação Almateia, como explicitado

pelo relator *a quo*, sem, contudo, vincular a atuação desta Corte de Contas, cuja competência e jurisdição é ditada pela Constituição Federal, em específico:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

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 21 de agosto de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator