

GRUPO II – CLASSE I – 1<sup>a</sup> Câmara  
TC 025.257/2013-7

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Entidade: Fundação de Ação Comunitária (FAC)

Recorrentes: Antônia Lúcia Navarro Braga (038.674.201-49) e Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac (10.752.384/0001-52)

Interessado: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República

Advogados constituídos nos autos: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663), Rougger Xavier Guerra Júnior (OAB/PB 151.635-A) e outros

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO “PROGRAMA DO LEITE”, NO ESTADO DA PARAÍBA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APTOS A MODIFICAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDAS. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO NAS IRREGULARIDADES APURADAS. PROVIMENTO. DÉBITO INSUBSTINTE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO EX-GESTOR. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), acostada à peça 140:

### ***“INTRODUÇÃO”***

*Cuidam-se de recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 101) e Enock Figueiredo de Souza – EPP (peça 112), buscando impugnar o Acórdão 1.866/2017-1<sup>a</sup> Câmara (peça 86), integrado pelo julgamento dos embargos de declaração (Acórdão 8.030/2017-1<sup>a</sup> Câmara – peça 109), por meio do qual a responsável e o laticínio tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades identificadas na Fundação de Ação Comunitária (FAC), na execução do programa público ‘Programa do Leite’.*

*2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 1.866/2017-1<sup>a</sup> Câmara - peça 86):*

*‘9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa oferecidas pela empresa Enock Figueiredo de Souza – EPP (Cabralac), CNPJ: 10.752.384/0001-52, no sentido de reduzir o débito inicialmente apontado, aproveitando-as aos responsáveis solidários;*

*9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), ex-Presidentes da FAC, e da empresa Enock Figueiredo de Souza – EPP (Cabralac), CNPJ: 10.752.384/0001-52;*

9.3. condenar Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), solidariamente com a empresa Enock Figueiredo de Souza – EPP (Cabralac), CNPJ: 10.752.384/0001-52, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Valor Histórico</b>	<b>Data de ocorrência</b>
R\$ 135.896,65	31/1/2010
R\$ 340.325,56	31/1/2011

9.4. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com a empresa Enock Figueiredo de Souza – EPP (Cabralac), CNPJ: 10.752.384/0001-52, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Valor Histórico</b>	<b>Data de ocorrência</b>
R\$ 182.366,85	31/1/2007
R\$ 279.200,65	31/1/2008
R\$ 241.024,15	31/1/2009
R\$ 11.576,85	31/1/2010

9.5. aplicar a Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF: 038.674.201-49, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar à empresa Enock Figueiredo de Souza – EPP (Cabralac), CNPJ: 10.752.384/0001-52, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.3 a 9.7 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.9. autorizar também, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, atualizadas monetariamente, incidindo ainda, sobre cada valor mensal correspondente ao débito, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.10. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) que estabeleça uma rotina de verificação e/ou investigação acerca da efetiva condição de produtor rural pronafiano, quando da emissão ou da homologação de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP), bem como de cobrança dos órgãos locais (como sindicatos rurais e a própria Emater) por ocasião da emissão do documento aos interessados, com vistas a sanar as inconsistências observadas no bojo desse processo;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.12. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado da Paraíba, para as providências que entender cabíveis.'

## HISTÓRIO

3. Em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), em 2011, no processo **TC-000.463/2011-3** (extrato: peças 1-7), esta Corte identificou as seguintes irregularidades na execução de convênio firmado para implementação de programa de aquisição, beneficiamento e distribuição de laticínios: a) existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; b) existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP; c) utilização de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente; d) ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; e) desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população); f) pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida; g) pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP; h) pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas (peça 4).

4. Naquela ocasião, deliberou-se pela conversão em processo de tomada de contas especial (peça 3), citando-se os gestores da Fundação em conjunto com cada empresa indicada na irregularidade.

5. Nos presentes autos, foram citados os ex-presidentes da Fundação de Ação Comunitária (FAC), Gilmar Aureliano de Lima e Antônia Lucia Navarro Braga, bem como Enock Figueiredo de Souza - EPP, imputando-lhes irregularidade quanto à contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, por não portarem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (peça 6) e por deterem vínculo empregatício com a Administração Pública (peça 7).

6. Após a instrução, esta Corte julgou irregular as contas, com imputação de débito e multa (peça 86), mantida em sede de embargos declaratórios (peça 109), decisão contra a qual se insurgem os recorrentes.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Nenhuma divergência a ser apontada nos exames de admissibilidade lançados nas peças 127-129 acolhidos pelo E. Relator Min. Benjamin Zymler (peça 131), pela admissão dos recursos.

## EXAME DE MÉRITO

### 8. Delimitação

9. São as alegações recursais da gestora da entidade (Antônia Lúcia Navarro Braga): a) a relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Fundação indicaria que todos os fornecedores atenderiam os requisitos para o fornecimento de leite (inscrição DAP/Pronaf), uma vez que todos possuiriam a referida declaração expedida pelo Ministério do Desenvolvimento Social; b) o cadastro de produtores seria fornecido pela Emater, não tendo a Fundação possibilidade de divergir da relação encaminhada pelo órgão técnico, justificando a obtenção de leite junto a produtores com vínculo empregatício; c) a inclusão indevida de beneficiários decorreria de falhas de gestões anteriores, tendo a responsável, ao assumir a função pública, determinado a realização de auditoria de gestão operacional para verificar falhas nos procedimentos de controle, não podendo ser responsabilizada no ponto relativo a distribuição irregular dos laticínios; d) a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos no controle de qualidade e quantidade do leite em cada município, com a correção de eventuais falhas, comprovaria a adoção de medidas profiláticas para correção de irregularidades na distribuição do leite; e) a Dispensa de Licitação 9/2010 não descumpriu qualquer norma, tendo atuado segundo orientação contida em parecer jurídico e premida pela necessidade de continuidade da prestação da atividade pública; f) as falhas identificadas no procedimento de distribuição teriam sido identificadas no relatório de auditoria de gestão operacional e corrigidas imediatamente pela gestora; g) aprovação da prestação de contas da entidade no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (APL TC 746/2013) em seu favor; h) ausência de indícios de ocorrência de má-fé, dolo, culpa ou locupletamento ilícito, devendo ser reconhecidas apenas falhas formais na gestão.

10. São os pontos recursais da empresa de laticínio (Enock Figueiredo de Souza – EPP): a) erro de julgamento decorrente de relatório e investigação incorretos realizados pelo setor técnico do TCU, por desconhecer o funcionamento do Programa do Leite; b) ausência de menção da empresa na 'Operação Almateia', não podendo ser responsabilizada por conduta praticada por outras empresas, especialmente pelo fato de que a investigação criminal não ensejou ações penais subsequentes; c) ausência de responsabilidade do laticínio, por não ter responsabilidade no cadastramento dos produtores, limitando-se à captação do leite junto a produtores cadastrados pela Fundação, inexistindo norma legal ou contratual apontando o suposto dever; d) ausência de responsabilidade na irregularidade da emissão das DAP, cuja responsabilidade seria dos órgãos governamentais; e) inexistência de obrigatoriedade do laticínio em manter em seu poder as DAP, não sendo possível imputar o ônus, ao laticínio, de comprovação da regularidade da inscrição dos produtores; f) ausência de fundamento legal (criação de novo requisito) para impedir a contratação de pequeno produtor rural que detivesse cargo/função pública.

11. Da exibição do DAP como fundamento para o pagamento dos fornecedores de leite e das obrigações de fiscalização da entidade e da empresa

12. Alegam os recorrentes que a captação do leite era realizada apenas em fornecedores que exibiam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), sendo que todos os fornecedores detinham o

mentionado documento, não sendo responsabilidade da Fundação ou da empresa analisar a validade dos documentos expedidos pela Emater, não se vislumbrando desvio na ação dos recorrentes.

#### Análise

13. Os produtores rurais fornecedores de leite para o Programa sem a declaração de aptidão ao Pronaf estão relacionados na peça 82, segundo o levantamento final realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

14. Tomemos por pressuposto, apenas para argumentar favoravelmente aos recorrentes, que as declarações de aptidão ao Pronaf existissem como documentos falsos emitidos pelos órgãos locais (Emater), dando aparência de legalidade à captação de leite junto a fornecedores que não eram elegíveis.

15. Há de se recordar que a responsabilidade, no âmbito do Tribunal de Contas da União, pode ser tanto de natureza comissiva quanto omissiva, ou seja, a violação de deveres impostos deriva também de omissão relevante de um dever imposto aos agentes:

'A responsabilidade dos gestores perante o TCU, por ser de natureza subjetiva, pode se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União.' (Acórdão 1316/2016-Plenário)

16. Supondo que o fornecimento de leite era precedido da exibição das declarações de aptidão ao Pronaf, é certo que havia obrigação tanto da entidade quanto do fornecedor em fiscalizarem a regularidade dos fornecedores incluídos no Programa.

17. Por parte da Fundação, as obrigações de fiscalização daqueles produtores habilitados ao acesso ao fornecimento de leite estavam contidas nos convênios firmados, verbis:

#### Convênio 66/2007

##### 'Subcláusula Primeira

O Programa referido no caput da CLÁUSULA PRIMEIRA tem como objetivos específicos: (...)

c) o fortalecimento da bovinocultura e da caprinocultura leiteira, por meio da compra do leite dos agricultores familiares a preços compatíveis com o custo.

##### *Obrigações da Executora*

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 – SISPAA Leite, disponível no portal do MDA: [www.mds.gov.br](http://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' (peça 15, p. 2 e 7 do TC-004.633/2011-3)

#### Convênio 7/2009

##### 'Subcláusula Primeira

O Programa referido no caput da CLÁUSULA PRIMEIRA tem como objetivos específicos:

d) atender agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

2.2.13 fiscalizar as beneficiadoras de leite, os beneficiários produtores e os beneficiadores consumidores com relação ao cumprimento das normas gerais do Programa, assim como descredenciar

imediatamente do Programa qualquer beneficiadora de leite ou produtor que descumpra as normas estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA Leite; (...)

2.2.19 designar servidor, na condição de gestor, para acompanhar e supervisionar a execução do objeto deste Convênio, o qual, inclusive, manterá relacionamento direto com representantes do CONCEDENTE,' (peça 15, p. 15 e 29 do TC-004.633/2011-3)

18. Por parte do laticínio responsável pelo beneficiamento e entrega do leite, havia obrigação contratual explícita, contida em cláusula padrão nos contratos de fornecimento de leite, exemplificada no **Contrato de Fornecimento de Leite 157/2009**, obrigando a manutenção periódica dos cadastros de agricultores beneficiados, inclusive com a análise do controle sanitário do rebanho produtivo:

'I) Manter permanentemente atualizado o cadastro das Associações e dos Agricultores Familiares a elas vinculadas, que são fornecedores de leite, tanto em meio impresso como em magnético, atentando para o controle sanitário do rebanho em produção, conforme a legislação vigente' (peça 60, p. 83 do TC-004.633/2011-3).

19. Note-se que a captação do leite era estritamente direcionada aos agricultores familiares, conforme a definição legal contida na Lei 11.326/2006:

'Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.'

20. Ou seja, ainda que houvesse fraude no sistema de concessão de Declarações de Aptidão ao Pronaf, é certo que a declaração conteria apenas uma enunciação declarativa de um fato, qual seja, de que aquele núcleo familiar se enquadrava nos requisitos simultâneos do art. 3º da Lei 11.326/2006, sendo que as emissões das DAP irregulares poderia ter sido identificada no momento em que os agentes exercitassem suas obrigações de fiscalizar a composição do cadastro, expurgando produtores que não se enquadravam nos requisitos legais.

21. Deste modo, tanto a Fundação quanto o laticínio, se houvessem desempenhado adequadamente suas obrigações, ao se depararem com a situação de um fornecedor que exibiu uma DAP em desconformidade com os requisitos legais previstos na Lei de Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio de ações continuadas de manutenção do cadastro de fornecedores, teriam a obrigação de noticiar o fato e promover a exclusão do fornecedor irregular.

22. Ao revés, os autos demonstram o comportamento precisamente oposto: omitindo-se os agentes participantes no dever de atualizar os cadastros de fornecedores, ao se fiarem apenas na suposta exibição de DAP, permitiram a inclusão de fornecedores que não podiam ser beneficiados pelo subsídio financiado pela União, não sendo possível alegar que a situação de irregularidade fosse pontual ou circunstancial, mas de natureza sistêmica, decorrente da omissão na atualização dos cadastros de fornecedores.

23. Ademais, a alegação da recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga, gestora da Fundação, no sentido de que os pagamentos eram realizados segundo os cadastros contidos na Fundação (relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Fundação) não pode ser acolhida, em se tratando de um argumento circular, insuficiente para demonstrar ações da responsável no sentido de fiscalizar a higidez dos cadastros de fornecedores, admitindo apenas produtores familiares segundo a definição legal, ainda que portadores de documentos alegadamente falsificados de DAP.

24. No mesmo sentido, a alegação de que o cadastro de produtores seria fornecido pela Emater não se sustenta, uma vez que a obrigação de fiscalizar a integralidade dos cadastros era da Fundação e do laticínio, segundo os normativos já indicados. Ou seja, ainda que houvesse produtores indevidamente referenciados pela Emater, a omissão subsequente no dever de fiscalizar é preponderante para a perpetração dos danos ao erário.

25. A afirmação de que a inclusão indevida de beneficiários decorreria de falhas em gestões anteriores não tem guarida nos documentos contidos no processo, ao se notar que os seguintes beneficiários não estavam contidos em gestão anterior (ano 2009 - peça 82, p. 5): Alessandro Ferreira da Silva, Alexandre Silva Martins, Claudia Ferreira da Silva, Clécio Nóbrega Pereira, Dalvanira Macedo da Silva, Elvis Xavier Ferreira, Gilberto Leite de Sousa Pires, Gilson Araújo Leite, José Carneiro Cezar, Jose Gomes de Oliveira, Luiz Cândido Neto, Paulo Sérgio Antunes da Nóbrega, Suely Lucena Medeiros, Valdemar Ferreira Leite, Alecx Gomes de Souza, Alex Silva Sousa, Ambrózio Ricardo de Sousa Oliveira, Antonio Chaves Neto, Elizabeth da Conceição Braz, Francisco Batista de Moraes Neto, Gildenor Ferreira de Oliveira, Inacio Pereira da Silva Júnior, Iracy Jeane Nóbrega Primo, João Leite Soares, José Carneiro Cezar, Luiz Cândido Neto, Marcelo Lourenço do Nascimento, Marcone Trindade Soares, Maria Aparecida Leite Soares, Maria Euzinete de Oliveira Braz, Maria Zilma de Oliveira, Rita de Cascia Ferreira da Silva, Rivonaldo Alves de Faria, Rogerio de Oliveira Torres, Ronaldo Alves Farias, Valto Sabino da Silva e Vilaney Gambarra Neto (Relação 2010, peça 82, p. 7).

26. Assim, resta demonstrado que a atividade de alteração dos cadastros ocorreu também na gestão da recorrente, com a inserção de falsos produtores, explicitando a omissão no dever de análises periódicas nas relações de produtores elaboradas em conjunto com a empresa de laticínios, não se mostrando, a determinação da recorrente para a realização de auditoria global, medida eficaz para impedir a inclusão de novos produtores irregulares.

## **27. Dos fundamentos para a incompatibilidade entre o exercício de cargo/função pública e a qualificação de pequeno produtor rural**

28. Afirma o recorrente que não existiria fundamento legal para impedir a contratação de pequeno produtor rural que detivesse cargo/função pública, estando o Tribunal de Contas da União criando um novo requisito sem previsão normativa.

### Análise

29. Observando-se os critérios utilizados para a caracterização de agricultores familiares, conforme a definição legal contida na Lei 11.326/2006, antes da alteração veiculada pela Lei 12.512/2011 (período que alcança os fatos investigados na auditoria), verifica-se que a condição de agricultor familiar exigia 'renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento' (art. 3º, inciso III, da Lei 11.326/2006), impondo, em interpretação sistemática da norma, a vedação àquele que exerce função ou cargo público, por absoluta incompatibilidade material.

**30. Dos argumentos estranhos ao objeto do processo de tomada de contas especial referidos por Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac**

31. Afirma o recorrente a inexistência de menção do laticínio na ‘Operação Almateia’, não podendo ser responsabilizado por conduta praticada por outras empresas.

**Análise**

32. A alegação não é relevante, uma vez que a condenação no processo de tomada de contas especial possui autonomia em relação ao processo penal que trata do mesmo assunto.

33. Excetuada a negativa de autoria no processo penal (situação não alegada pelo recorrente), o processo de contas possui autonomia, sendo que as eventuais menções a inquéritos policiais apenas exemplificam a situação generalizada de irregularidades na Fundação, sendo inconcebível alegar que o julgamento do processo de TCE estaria imputando responsabilidade de terceiros ao recorrente.

**34. Dos argumentos estranhos ao objeto do processo de tomada de contas especial referidos por Antônia Lúcia Navarro Braga**

35. Afirma a recorrente Antônia Lúcia Navarro Braga a ausência de irregularidade na distribuição dos gêneros alimentícios, com a realização de acompanhamentos mensais e sistemáticos no controle de qualidade e quantidade do leite em cada município e a correção de eventuais falhas e adoção de medidas profiláticas. Ademais, argumenta favoravelmente ao procedimento de Dispensa de Licitação 9/2010, fundada em parecer jurídico.

**Análise**

36. Os argumentos transcritos da defesa da recorrente não guardam relação com o resultado do processo de tomada de contas especial, instaurado para apuração de débito em decorrência da ‘contratação de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba’, além da ‘ausência da necessária confirmação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas’ (citação – peça 12, itens ‘a’ e ‘b’), sendo desnecessária a análise da defesa quanto aos aspectos de irregularidade observados na distribuição final do leite à população ou ao procedimento de dispensa de licitação, uma vez que o julgamento se fundamentou apenas na relação de produtores que não apresentavam a qualidade de produtores familiares, de acordo com a relação encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (peças 57), tendo a pena de multa relação exclusiva com o débito apurado (art. 57 da Lei 8.443/92).

37. Portanto, todas eventuais menções a irregularidades que exemplificam fraude generalizada no programa não serviram de fundamento da decisão atacada: a condenação se fundamenta nos elementos contidas na citação, com obediência ao princípio da congruência entre acusação e defesa, aplicável ao processo em espécie.

**38. Da aprovação das contas da Fundação de Ação Comunitária (FAC) perante o tribunal de contas estadual**

39. Alega a recorrente a aprovação das contas em julgamento realizado pelo tribunal de contas estadual como razão para impor o julgamento de regularidade por parte do TCU.

**Análise**

40. Diversamente do que alega a recorrente, o processo mencionado (disponível em [https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/download\\_temp/46249c0b886a725e77152ee61d3ac8fbaba27bd0/proc\\_02866\\_11\\_acordao\\_aplce\\_00746\\_13\\_decisao\\_inicial\\_tribunal\\_pleno\\_.pdf](https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/download_temp/46249c0b886a725e77152ee61d3ac8fbaba27bd0/proc_02866_11_acordao_aplce_00746_13_decisao_inicial_tribunal_pleno_.pdf)) não analisou a parte de recursos

federais utilizados no Programa Leite da Paraíba, uma vez que aquela Corte não teria competência para analisar a aplicação de recursos federais, se limitando aquela análise aos recursos estaduais entregues para a Fundação.

41. Em se tratando de recursos federais repassados por intermédio de convênio (peça 15 do TC-004.633/2011-3), os valores não se incorporam ao patrimônio da Fundação e, deste modo, remanesce a competência exclusiva da Corte de Contas para o julgamento das contas, nos termos do art. 71, incisos II e VI, da Carta Republicana, não se podendo alegar coisa julgada em relação à manifestação da corte de contas paraibana:

'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;'

42. Da ocorrência de prejuízo ao erário como justa causa para o julgamento de irregularidade das contas

43. Entende a recorrente não existir enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, não estando caracterizado descuido no trato da coisa pública. Afirma não ocorrer má-fé na gestão dos recursos, não havendo dolo praticado pela gestora da Fundação.

#### Análise

44. O descuido no trato da coisa pública ficou evidenciado no momento em que a recorrente deixou de exercer sua competência no sentido de manter a correição dos cadastros de produtores, inclusive autorizando, durante sua gestão, a inclusão de novos membros que não se enquadravam no conceito legal de produtores familiares.

45. O conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade, condicionado à 'liquidação tempestiva do débito atualizado', ou seja, ao reconhecimento, pelo gestor, da existência do débito antes do julgamento final, bem como à devolução dos valores, o que não ocorreu no caso em debate:

'Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: [...]'

§ 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.'

46. Ao final, o dano ao erário ficou caracterizado em função de diversos pagamentos para os quais a omissão grave da recorrente anuiu de forma relevante, justificando a subsunção da conduta ao art. 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992, não podendo ser considerado, desta forma, mera irregularidade formal:

'Art. 16. As contas serão julgadas: [...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: [...]

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;'

#### CONCLUSÕES

47. Ainda que se admitisse verdadeira a narrativa dos recorrentes (*de falsa emissão de DAP por parte de autoridades públicas*), a responsabilidade pode ser apurada em modalidade omissiva, se destacando o dever dos agentes envolvidos (*Fundação e laticínio*) em manterem atualizados os cadastros de produtores.

48. No caso, o subsídio para a captação de leite somente poderia ser direcionado aos agricultores familiares, sendo que a DAP, documento de declaração de uma situação fática, não serviria como prova inconteste de que o fornecedor se enquadrava nos requisitos do art. 3º da Lei 11.326/2006.

49. De outra sorte, não existe demonstração, no momento da gestão dos cadastros de produtores, de qualquer análise de desconformidade da declaração, particularmente do laticínio que tinha a obrigação adicional de analisar as condições sanitárias do rebanho produtor, tendo sido observada uma ocorrência sistêmica, inserindo os responsáveis na cadeia de responsabilidade.

50. A omissão no dever de fiscalização do cadastro de produtores, em sendo elemento relevante para a causação do dano ao erário, afasta a alegação de supostas irregularidades cometidas no âmbito da Emater. No mesmo sentido, o cadastro foi modificado, ainda na gestão da recorrente, incluindo diversos produtores que não se enquadravam na condição de produtores familiares, não sendo possível acolher a alegação de falhas em gestões anteriores.

51. O exercício de cargo/função pública é incompatível com a renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, requisito legal previsto no art. 3º, inciso III, da Lei 11.326/2006, segundo interpretação sistêmica da legislação aplicável.

52. A condenação não tem relação com os resultados do inquérito policial: o laticínio não está sendo julgada por menção na ‘Operação Almateia’, sendo tal fato apenas exemplificativo da situação de irregularidade sistêmica na Fundação. O julgamento possui fundamentos autônomos e próprios, imputando responsabilidade à empresa pelo dano ao erário decorrente da omissão em dever contratual, qual seja, da manutenção da higidez dos cadastros de produtores.

53. O julgamento na Corte de Contas do Estado, ainda que houvesse tratado do assunto de forma concreta, não teria o condão de produzir a coisa julgada administrativa, uma vez que os recursos federais geridos pela Fundação mantêm sua natureza federal, atraindo a competência julgadora exclusiva da Corte de Contas Federal.

54. Ao final, não é possível considerar a conduta dos recorrentes como meras falhas formais, uma vez que o dano ao erário foi causado pela omissão voluntária dos agentes no sentido de fiscalizar os procedimentos de inclusão de agricultores familiares no programa público, não havendo de se reconhecer a boa-fé no caso concreto.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac, para propor, com base nos arts. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RI/TCU, negar provimento aos recursos.”

2. O corpo diretivo da Serur aquiesceu à proposta acima transcrita (peças 141 e 142).
3. O d. representante do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 143).

4. Posteriormente, por meio de despacho exarado em 3/12/2018, solicitei à Serur que, em instrução complementar, esclarecesse se, dentre os produtores rurais fornecedores de leite para o programa e que não possuíam a DAP relacionados à peça 82 dos autos, havia algum que se encaixasse nas seguintes situações: a) fornecedor que não estava inserido no cadastro prévio que era apresentado, pela FAC, ao laticínio; ou b) solicitação de pagamento feita pelo laticínio desacompanhada da exigida relação dos agricultores, na qual deveriam constar nome, CPF, DAP (ainda que inválida), quantidade e valor do leite produzido e entregue, individualmente, por cada um. Em caso afirmativo, foi solicitado à unidade técnica, ainda, que quantificasse o valor relativo aos pagamentos efetuados a tais fornecedores (peça 145).

5. Além disso, determinei à Serur que analisasse os argumentos insertos no documento constante da peça 144 com o fim de verificar seus reflexos na elucidação dos fatos reputados como irregulares.

6. Em caráter complementar, foi, então, exarada a instrução técnica inserta à peça 146, transcrita abaixo:

*“Cuida-se de análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Enoch Figueiredo de Souza – EPP (peça 112), atendendo à seguinte determinação contida no Despacho do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, a seguir transcrito, no que interessa (peça 145):*

*‘Consoante visto acima, não era atribuição do laticínio contratado exercer o dever de fiscalização dos procedimentos de inclusão dos fornecedores no programa e tampouco confirmar a regularidade/validade das DAP emitidas.*

*Logo, a meu ver, para que o laticínio contratado seja mantido como parte solidária aos gestores da FAC no resarcimento do débito aos cofres federais, é essencial que se comprove, de sua parte, que:*

*a) houve a captação de leite junto a fornecedor que não estava inserido no cadastro prévio que lhe era apresentado pela FAC; ou*

*b) a solicitação de pagamento feita pelo laticínio não se fez acompanhar da exigida relação dos agricultores, na qual deveria constar nome, CPF, DAP (ainda que inválida), quantidade e valor do leite produzido e entregue, individualmente, por cada um.*

*Assim, determino o retorno dos autos à Serur para que, em instrução complementar, esclareça:*

*a) se, dentre os produtores rurais fornecedores de leite para o programa e que não possuíam a DAP relacionados à peça 82, há algum que se encaixe nas situações descritas no parágrafo acima; e*

*b) em caso afirmativo, quantifique o valor relativo aos pagamentos efetuados a tais fornecedores.*

*Por fim, determino à zelosa Serur que analise os argumentos insertos no documento constante da peça 144 com o fim de verificar seus reflexos na elucidação dos fatos reputados como irregulares.’*

*2. Em síntese, a presente análise se circunscreve aos questionamentos do Exmo. Ministro, bem como aos argumentos apresentados por Enoch Figueiredo de Souza – EPP (peça 144).*

### **3. Da análise da captação de leite junto a fornecedor**

*4. O Exmo. Ministro requer que seja esclarecido se ‘houve a captação de leite junto a fornecedor que não estava inserido no cadastro prévio que lhe era apresentado pela FAC’.*

*5. Deve ser notado que as relações de produtores do Programa Leite de Paraíba cadastrados na Fundação de Ação Comunitária (FAC) estão juntadas no processo TC-004.633/2011-3 (peças 34-38), sendo possível afirmar que todos os produtores relacionados na peça 82 (planilha que fundamenta a condenação) estão contidos nas ‘Relações de beneficiários produtores do programa do leite’ para o período de 2006 a 2010.*

*6. Assim, os documentos contidos no processo de fiscalização TC-004.633/2011-3 permitem afirmar, de forma verossímil, que a captação do leite era feito de fornecedores cadastrados*

*na FAC, ao se cotejar a relação de produtores cadastrados na Fundação de Ação Comunitária (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3).*

*7. Contudo, deve ser ressaltado que a responsabilização das empresas de processamento de laticínios não decorreu da captação em produtores que não figuravam nos cadastros da FAC, mas de produtores cujas DAP eram emitidas de forma irregular, atestando um fato que não tinha correspondência com a realidade e dando aparência de legalidade ao procedimento de captação.*

*8. O fundamento de condenação é a planilha contida na peça 82, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que indica a relação de produtores cujas declarações de aptidão não estavam inseridas nos sistemas informatizados (DAP emitida manualmente segundo as permissões normativas à época), ressaltando, no entanto, que todos os produtores listados na peça 82 estavam relacionados nos cadastros da FAC (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3).*

*9. A defesa do ora recorrente trouxe aos autos cópias de algumas DAP manuais utilizadas no procedimento de captação de leite, cuja análise pela SECEX/PB (peça 81) evidenciou documentos sem assinaturas do produtor, da Emater ou do sindicato, bem como inconsistências nas datas ali contidas, demonstrando que as DAP expedidas de forma manual davam apenas um verniz de legalidade ao procedimento de fornecimento.*

#### **10. Da análise da solicitação de pagamento feita pelo laticínio Enock à Fundação de Ação Comunitária**

*11. O Exmo. Ministro determina à Serur esclarecer se ‘a solicitação de pagamento feita pelo laticínio não se fez acompanhar da exigida relação dos agricultores, na qual deveriam constar nome, CPF, DAP (ainda que inválida), quantidade e valor do leite produzido e entregue, individualmente, por cada um’.*

*12. Não é possível responder à indagação em comento, uma vez que não estão presentes nos autos os detalhamentos dos processos de pagamento apresentados pelos laticínios no período de 2006 a 2010, existindo apenas uma relação consolidada de produtores pagos, elaborada pela FAC, com a indicação de nome, CPF, DAP, tipo de leite e valor pago (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3). Ou seja, os autos não contemplam os documentos elaborados e apresentados pelos laticínios que eventualmente subsidiavam as expedições das ordens de pagamento.*

#### **13. Das breves digressões que antecedem a apreciação dos argumentos da peça 144**

*14. Permite-se uma breve digressão, antes de analisar os argumentos apresentados na peça 144.*

*15. Nos processos instruídos pela Serur, a tese adotada, acerca da responsabilidade dos laticínios nas irregularidades identificadas na execução do ‘Programa do Leite’, no Estado da Paraíba, foi a de atribuição de responsabilidade aos laticínios pela modalidade omissiva, consistente na omissão do dever de fiscalização contido nos contratos de fornecimento. No presente caso, a origem da obrigação estava consignada no Contrato de Fornecimento de Leite 157/2009, que obrigava a atualização dos cadastros de associações e agricultores beneficiados:*

*‘l) Manter permanentemente atualizado o cadastro das Associações e dos Agricultores Familiares a elas vinculadas, que são fornecedores de leite, tanto em meio impresso como em magnético, atentando para o controle sanitário do rebanho em produção, conforme a legislação vigente (peça 60, p. 83 do TC-004.633/2011-3).’*

*16. Ou seja, entendeu-se que havia uma obrigação derivada da avença particular estipulada entre as empresas de laticínio e o Estado e que, nas defesas analisadas, não foi possível identificar atuação dos laticínios no sentido do cumprimento da obrigação em referência, atraindo-lhes a responsabilização, ainda que a irregularidade na expedição das Declarações de Aptidão ao Pronaf não lhes fossem atributíveis.*

17. É que, segundo a tese apresentada no parecer elaborado pela Serur, a Declaração de Aptidão ao Pronaf era um documento enunciativo de uma situação factual (e não constitutivo da situação de agricultor familiar), razão pela qual, se o laticínio houvesse executado, minimamente, a obrigação de atualização cadastral e acompanhamento do controle sanitário, poderia ter identificado e comunicado ao poder público ao menos alguma situação de fornecimento irregular.

18. Assim, somente a demonstração por parte do laticínio de que havia alguma espécie de controle dos agricultores com os quais mantinha relação poderia conduzir à exoneração de responsabilidades, segundo a tese contida no parecer. Note-se que esse entendimento da Serur foi acolhido nos Acórdãos 6.749/2018, 8.616/2018, 9.477/2018 e 9.478/2018 da 1ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em sede de recursos de reconsideração.

#### **19. Da análise dos argumentos da peça 144**

20. Assevera o recorrente: a) ausência de responsabilidade pelo cadastramento e contratação dos produtores rurais; b) imprestabilidade e vícios da relação de produtores irregulares, uma vez que não seria verídica a relação de produtores sem DAP, pois parte dos documentos teriam sido emitidos manualmente, sem inserção em lista online; c) ausência de irregularidade quanto à simultaneidade do exercício de função pública e a elegibilidade para fornecimento de leite.

21. Há de se reconhecer que a decisão ora recorrida responsabilizou a entidade de laticínio por dois fundamentos distintos, quais sejam: as supostas práticas comissivas de inserção de produtores (itens 54-55 do voto: peça 87, p. 7) e a precariedade dos controles existentes (omissão - itens 59 do voto: peça 87, p. 7), sendo que a instrução elaborada pela Serur se debruçou apenas na questão da precariedade dos controles existentes, não debatendo os fundamentos da decisão quanto à prática de inserção de produtores.

22. Assim, uma das formas de operação das fraudes identificadas na execução do programa público era que o laticínio, responsável integral pelas três pontas do programa (captação – processamento – distribuição), fazia o preenchimento das próprias fichas de entrega de leite por pessoas vinculadas ao laticínio, ou seja, as empresas agiam como fiscais da sua própria atividade, com concentração absoluta dos procedimentos operacionais do programa:

'42. Para finalizar este tópico e introduzir o próximo, merece ser destacado que a operação policial apreendeu, nas sedes das empresas, diversas fichas de acompanhamento de entrega e distribuição de leite. Os referidos documentos são utilizados pela FAC para controle da quantidade entregue pelos laticínios (nos postos) e sua distribuição aos beneficiários consumidores. Ocorre que, ao que parece, as empresas já entregavam as fichas preenchidas quando da entrega do leite nos postos. Ou seja, o responsável pelo posto recebia e atestava as quantidades já lançadas pelos próprios laticínios nas fichas de controle.

43. Agravando a ocorrência, dois outros pontos merecem menção. A Polícia Federal constatou que, em alguns casos, pessoas vinculadas aos laticínios eram as responsáveis por postos de distribuição (peça 114). Além disso, conforme já mencionado no relatório da equipe de auditoria desta unidade técnica, o controle exercido pela FAC sobre as diversas etapas do programa era caótico.

44. Desse modo, juntando a precariedade do controle, a desorganização generalizada e a presença de funcionários das empresas à frente da distribuição de leite, tem-se um quadro caracterizado pela grande facilidade no cometimento de todo o tipo de fraude.' (TC-004.633/2011-3, Instrução, peça 209)

23. Ou seja, ainda que o processo de tomada de contas especial fosse instruído com a integralidade dos processos de pagamento, é certo que as irregularidades não poderiam ser identificadas pela análise documental, pois a captação de leite era feita em produtores previamente cadastrados e os pagamentos eram supridos com informação de nome, CPF, DAP, quantidade entregue e valor do leite produzido, segundo os documentos consolidados de pagamento contidos no processo TC-004.633/2011-3, uma vez que as irregularidades se processavam em modalidade fraudulenta.

24. No caso, embora se reconheça a responsabilidade primária da Fundação de Ação Comunitária no cadastramento dos produtores aptos para o fornecimento, havia uma obrigação secundária de manutenção dos produtores cadastrados, contida nos contratos firmados, que poderia ser compreendida como obrigação de vigilância da higidez dos agentes fornecedores e de vigilância do controle sanitário do rebanho.

25. É certo, todavia, que o caso pode se resolver favoravelmente aos laticínios se se compreender que o ônus probatório quanto à precariedade dos controles existentes seja atribuída ao TCU, uma vez que não existem elementos positivos para afirmar a precariedade de controle, se tratando apenas de uma ilação segundo o contexto factual presente nos autos. Assim, seria possível aplicar o entendimento excepcional contido no Acórdão 901/2018-2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro), no sentido de que:

‘O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a terceiros contratados pela Administração Pública.’

26. No segundo ponto da peça 144, cuida-se de argumento já analisado na instrução da unidade técnica de origem (peça 83, itens 12.16-12.22), qual seja, o eventual apontamento de falhas na realização da primeira planilha de produtores sem DAP, eventualmente submetida ao escrutínio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que reconheceu a validade de 452 declarações inicialmente consideradas irregulares. Este não é argumento suficiente para invalidar a relação de produtores contidos na peça 82, impondo ao laticínio a obrigação de apresentar as DAP válidas dos produtores indicados na relação que subsidiou o julgamento.

27. No terceiro ponto da peça 144, há de se ressaltar que, embora a citação do responsável alcançasse irregularidades relacionadas à condição simultânea de pequeno produtor e de vínculo empregatício com a Administração Pública, é certo que a condenação do responsável e a quantificação do débito lastreado na relação contida na peça 82 (planilha final com os débitos do laticínio Cabralac) alcança apenas produtores que não detinham DAP (peça 76), ou seja, a condenação em débito do responsável está apenas calcada no primeiro item de citação (produtores sem DAP), sendo que a existência de produtores detentores de relação funcional com a Administração não serviu de fundamento condenatório.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac, para subsidiar a decisão de mérito a ser adotada pela Corte.”

7. O sr. Diretor da Serur assim se manifestou (peça 147):

“Cumpre-nos, nesta oportunidade, esclarecer os pontos suscitados pelos Exmo. Ministro Benjamin Zymler, nos termos do excerto do despacho (peça 145).

2. Nesse sentido, o auditor esclarece que ‘os documentos contidos no processo de fiscalização TC-004.633/2011-3 permitem afirmar, de forma verossímil, que a captação do leite era feita de fornecedores cadastrados na FAC, ao se cotejar a relação de produtores cadastrados na Fundação de Ação Comunitária (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3)’ e que ‘não estão presentes nos autos os **detalhamentos dos processos de pagamento apresentados pelos laticínios no período de 2006 a 2010**, existindo apenas uma relação consolidada de produtores pagos, elaborada pela FAC, com a indicação de nome, CPF, DAP, tipo de leite e valor pago (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3)’ (peça 146, p. 2, itens 6 e 12).

3. Por outro lado, o auditor reconhece (peça 146, p. 4, item 21) que:

'a decisão ora recorrida responsabilizou a entidade de laticínio por dois fundamentos distintos: quais sejam, **as supostas práticas comissivas de inserção de produtores** (itens 54-55 do voto: peça 87, p. 7) e a precariedade dos controles existentes (omissão - itens 59 do voto: peça 87, p. 7), sendo que a **instrução elaborada pela Serur** se debruçou apenas na questão da precariedade dos controles existentes, **não debatendo os fundamentos da decisão quanto à prática de inserção de produtores.**'

4. Em face desse fato, e com o intuito de examinar 'os argumentos insertos no documento constante da peça 144 com o fim de verificar seus reflexos na elucidação dos fatos reputados como irregulares' (peça 145, p. 2), o auditor analisa a responsabilidade do laticínio Cabralac e conclui que 'havia uma obrigação secundária de manutenção dos produtores cadastrados, contida nos contratos firmados, que poderia ser compreendida como obrigação de vigilância da higidez dos agentes fornecedores e de vigilância do controle sanitário do rebanho' (peça 146, p. 5, item 24).

5. Pois bem. Tendo em vista a omissão desta Secretaria quanto da primeira atuação, julga-se oportuno fazer breves considerações acerca do cadastramento dos beneficiários produtores.

6. A primeira norma que regulou o cadastramento dos beneficiários produtores foi a Resolução nº 16, de 10 de outubro de 2005, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), publicada no DOU de 14/11/2005, que dispôs:

## ‘2. BENEFICIÁRIOS

(...)

Assim que for constatado que um agricultor alcançou a cota limite para a venda de leite ao Programa em cada semestre, o governo estadual, juntamente com as beneficiadoras de leite, deverá substituir os produtores por outros produtores que não atingiram a cota semestral, procurando atender as prioridades estabelecidas no item 'd' acima.

(...)

A qualquer tempo, no caso de surgimento de novo produtor ser incluído, as beneficiadoras de leite ficam obrigadas a efetuar seu cadastramento, desde que o mesmo atenda aos requisitos estabelecidos neste documento e faça parte de uma Categoria inferior maior Categoria já cadastrada.

(...)

2.3. As beneficiadoras de leite, para fazer parte do Programa, deverão promover a compra de leite de produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos neste documento e observar as normas aqui expostas, tanto as gerais quanto as relativas à aquisição do produto, além de:

- Possuir registro regular no serviço de inspeção estadual ou federal ou municipal;
- Manter as obrigações fiscais e trabalhistas legalizadas atualizadas;
- Manter cadastro dos fornecedores de leite mensalmente atualizado;
- Manter cadastro mensalmente atualizado contendo as quantias diárias recebidas dos produtores beneficiários e o volume médio diário produzido por cada produtor.

- Alimentar sistemas e utilizar softwares ou outros instrumentos de gerenciamento propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por intermédio da SESAN. (...)

## 4. CONTRAPARTIDA DO ESTADO

(...)

É responsabilidade do Estado conveniente formalizar a relação contratual com as beneficiadoras de leite, de forma a prever a adoção, por essas entidades, de mecanismos que garantam o recebimento de leite produzido pelos agricultores familiares que se enquadrem no conceito de beneficiários produtores descrito no item 2, como, no referido contrato, estabelecer que as mesmas assegurem a prestação contínua e eficaz dos seguintes serviços:

- Distribuição diária do leite até os locais pré-estabelecidos municípios, distritos ou localidades adjacentes);
- Reposição do leite de sacos furados;
- Fornecimento de freezers para a estocagem do leite nos municípios, distritos ou localidades adjacentes;
- Transporte do leite em caminhões apropriados;

*O Estado deverá, ainda, assegurar a formalização da relação contratual entre as beneficiadoras de leite e os produtores familiares fornecedores de leite para o Programa, visando a garantia do fornecimento do produto conforme estabelecido na proposta, prevendo penalidades no caso do não cumprimento, por comprovação de dolo má fé por parte do produtor, principalmente no que se refere à qualidade do produto.*

(...)

## **5. OBRIGAÇÕES**

*As obrigações das partes a serem definidas no convênio, devem observar o disposto a seguir.*

*5.1. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:*

(...)

*5.2. Compete ao Estado Convenente*

(...)

*p) Fiscalizar as beneficiadoras de leite, os beneficiários produtores e os beneficiários consumidores com relação ao cumprimento das normas gerais do Programa e com relação ao respeito à ordem de preferência estabelecida no item 2 deste documento, assim como descredenciar imediatamente do Programa qualquer beneficiadora de leite ou produtor que descumpra as normas estabelecidas nas Resoluções do Grupo Gestor.*

*q) Apresentar semestralmente à SESAN o cadastro atualizado das famílias beneficiárias, destacando excluídos e incluídos no período com a respectiva justificativa, bem como apresentar com a mesma periodicidade os cadastros fornecidos pelas beneficiadoras de leite e descritos no item 2.3, letra ‘c’.*

*7. Como se vê, a Resolução nº 16, de 10 de outubro de 2005, estabelecia que as beneficiadoras de leite ficavam obrigadas a efetuar o cadastramento de um novo produtor, manter cadastro dos fornecedores de leite mensalmente atualizado, com o controle das quantias diárias recebidas dos produtores beneficiários e o volume médio diário produzido por cada produtor.*

*8. A Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, não regulou o cadastramento dos beneficiários produtores.*

*9. A Resolução nº 37, de 9 de novembro de 2009, também editada pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, publicada no DOU de 10/11/2009, revogou a Resolução nº 16, de 2005, porém não dispôs, de forma taxativa, acerca da competência das beneficiadoras de leite para efetuar cadastramento de um novo produtor.*

*10. Pois bem. Cabe detalhar a conduta da Cabralac para exame da responsabilidade do laticínio. Em sede de alegações de defesa, a empresa alegou (peça 14, p. 6) que:*

*‘Certamente os pequenos produtores rurais que atendiam aos requisitos necessários eram encaminhados pela empresa defendida à entidade devidamente credenciada pelo MDS para a emissão de DAP (EMATER, SINDICATOS, ETC), a fim de se tornarem aptos a fornecer leite para o programa, o que não atrai qualquer responsabilidade deste para com o efetivo credenciamento daquele produtor encaminhado e da regularidade deste credenciamento.’*

*11. Assim, o Exmo. Ministro Bruno Dantas deixou assente no voto (peça 87, p. 6) condutor do Acórdão 1.866/2017-1ª Câmara que:*

*‘54. Por fim, ao examinar as alegações de defesa apresentadas pela entidade de laticínio Cabralac, percebo não serem procedentes, especialmente pelo fato de a entidade de laticínio ser a responsável pela informação dos valores corretos a serem pagos pela FAC. Dessa forma, a cada usina cabia a incumbência de informar quantos e quais eram os beneficiários produtores por ela cadastrados, e só assim a fundação estaria apta a efetuar os pagamentos.*

(...)

*55. Como a Cabralac 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.*

(...)

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 pronafiano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos’. (destaques inseridos)’

12. Tem-se, então, como informado pela própria usina, que ‘os pequenos produtores rurais que atendiam aos requisitos necessários, eram encaminhados pela empresa’ (grifei) para a obtenção do DAP no MDA. De outras palavras, a usina verificava (ou deveria), quando da análise dos requisitos legais, ‘se o produtor de fato seria pronafiano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos’, procedimento esse que nada mais era o cadastramento dos beneficiários produtores de cuja competência era das usinas, nos termos da Resolução 16, de 2005, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Leite.

13. Por via lógica, as atribuições dos laticínios de manutenção do cadastro (‘Manter cadastro dos fornecedores de leite mensalmente atualizado’ e ‘Manter cadastro mensalmente atualizado contendo as quantias diárias recebidas dos produtores beneficiários e o volume médio diário produzido por cada produtor’, vide item 2.3 da Resolução 16, de 2005 e art. 8º da Resolução 37, de 2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Leite) nada mais era do que a manutenção de um cadastro efetivado pelas usinas.

14. Assim, aquiesce-se com o entendimento da unidade técnica de origem, encampado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas no relatório que antecede a deliberação (peça 88, p. 20, item 12.3), que ‘na prática, era o próprio laticínio que inseria ou cadastrava os fornecedores no programa, na medida em que coletava o leite (supostamente) por eles produzido, informando posteriormente as respectivas quantidades para efeito de pagamento’.

15. Em face do acima exposto, ratifica-se o esclarecimento do auditor de que ‘**todos os produtores relacionados na peça 82 (planilha que fundamenta a condenação) estão contidos nas ‘Relações de beneficiários produtores do programa do leite’ para o período de 2006 a 2010**’ (grifos no original) e de que ‘não estão presentes nos autos os detalhamentos dos processos de pagamento apresentados pelos laticínios no período de 2006 a 2010, existindo apenas uma relação consolidada de produtores pagos, elaborada pela FAC, com a indicação de nome, CPF, DAP, tipo de leite e valor pago (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3)’.

16. Além disso, tendo em vista a omissão desta Secretaria acerca da análise da atribuição dos laticínios de efetuar o cadastro dos beneficiários produtores, bem como de mantê-lo, esclarece-se que, de fato e de direito, o laticínio Cabralac ou era responsável pelo cadastramento e manutenção dos pequenos produtores rurais, ou seja, responsável por ‘verificar se o produtor de fato seria pronafiano, se realmente possuía gado leiteiro, as condições sanitárias do rebanho e do processo de ordenha, dentre outros pontos’ ou, no mínimo, detinha ‘uma obrigação secundária de manutenção dos produtores cadastrados, contida nos contratos firmados, que poderia ser compreendida como obrigação de vigilância da higidez dos agentes fornecedores e de vigilância do controle sanitário do rebanho’, nos termos do entendimento do auditor (peça 146, p. 4, item 24).”

8. O sr. Secretário da Serur endossou as manifestações acima (peça 148).

9. O d. representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas (MP/TCU) entendeu que está devidamente caracterizada a responsabilidade do Laticínio Cabralac nestes autos, tendo em vista os fundamentos contidos nos votos condutores da deliberação recorrida e do Acórdão 8.030/2017-1ª Câmara, bem como na nova análise realizada pela Serur. Assim, ratificou o seu pronunciamento anterior pela negativa de provimento aos recursos (peça 150).

É o relatório.