

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga e pela Gutlacta Laticínios Ltda. contra o Acórdão 1.871/2017-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 136.

A peça recursal apresentada por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 103) reproduz as alegações de defesa juntadas à peça 28, devidamente analisadas no *decisum* recorrido, como transcrevo (peça 87):

*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 - SISPAAL Leite, disponível no portal do MDS: [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;”*

*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 Gutlacta Laticínios Ltda. 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 114). 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 também foram devidamente enfrentados na deliberação objeto do recurso, como se verifica (peça 88):

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 Gutlacta, é decorrente, também, da captação de leite originário de produtores não elegíveis para o programa, mesmo que inexista 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 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 maquiagem 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 7493/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 92).

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