

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidente da Fundação de Ação Comunitária (FAC) – período de 28/2/2009 a 4/1/2010 –, contra o Acórdão 1.748/2017 – 1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial (peça 84, p. 4, do TC 004.633/2011-3).

2. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais oriundos de convênios (17/2005, 66/2007 e 7/2009) firmados entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nos exercícios de 2005 a 2010.

3. Os valores pactuados, no total de R\$ 237.931.790,37, eram destinados à operacionalização do programa chamado “Leite da Paraíba”, o qual era executado pela Fundação de Ação Comunitária (FAC), sob a coordenação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba, e tinha como objetivo precípuo a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias de baixa renda, através de ações de combate à fome e à desnutrição infantil.

4. Em termos de operacionalização, o programa assim funcionava, consoante Resoluções 16/2005 e 37/2009, expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA:

a) beneficiadoras de leite (laticínios) adquiriam leite de pequenos produtores familiares que atendam aos requisitos do programa – inscritos no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);

b) depois de beneficiado, o leite era transportado a diversos postos de distribuição espalhados pelo Estado e operados pela Fundação de Ação Comunitária (FAC); e

c) em dias e horários estabelecidos, o produto era entregue aos beneficiários previamente cadastrados que apresentem as condições necessárias para estarem incluídos no programa.

5. Mediante o programa, eram distribuídos cerca de 120 mil litros de leite por dia às famílias carentes do estado, sendo o público alvo composto por crianças na faixa etária de 6 meses a 6 anos, além de gestantes, nutrízes e idosos.

6. Cabia à FAC efetuar os pagamentos aos laticínios e produtores de acordo com o volume de leite coletado, beneficiado e distribuído. Para tanto, os laticínios solicitavam os pagamentos mediante a identificação dos produtores de acordo com as regras do programa (nome, Cadastro da Pessoa Física – CPF e Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – DAP) e da quantidade do produto adquirida.

7. Em trabalhos de auditoria realizada por técnicos desta Corte, apreciada mediante o Acórdão 4.416/2013-1ª Câmara, foram constatados diversos achados, os quais, em suma, apontaram a existência de:

a) pessoas cadastradas que não possuíam os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa; e

b) produtores cadastrados no programa que não possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP);

c) produtores que detinham vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas.

8. Por determinação contida no mencionado acórdão, foram autuadas trinta e seis tomadas de contas especiais, cada uma responsabilizando uma beneficiadora de leite solidariamente com o então presidente da FAC.

9. Mediante o acórdão impugnado (peça 93), no que interessa no presente momento processual, a recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenada em débito, solidariamente com a empresa Leite Vakila, na quantia aproximada de R\$ 265.000,00, e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00.

10. Os seguintes fatos deram causa ao entendimento antes mencionado (peças 6, p. 211, e 89):

“a) pagamento a 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; [37 produtores – peça 89, p. 6-7]

b) pagamento a 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– [onze produtores – peça 78, p. 37, 45, 53 e 56, do TC 004.633/2011-3]” (Grifos acrescidos).

11. De forma mais específica, constatou-se o pagamento de 227.699 litros de leite a 48 produtores que não se enquadravam nas regras do programa (peça 89, p. 6-7).

12. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, cabe conhecer do recurso e adentrar-lhe o mérito.

II

13. Em síntese, a recorrente argumenta que (peça 111):

– todos os produtores beneficiários do programa preenchiam os requisitos do convênio firmado entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);

– o cadastro de produtores era efetuado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado – Emater, de forma que eventuais falhas nesse cadastro devem ser imputadas a essa empresa; e

– as falhas já vinham acontecendo desde a gestão anterior e a responsável buscou saná-las determinando a realização de uma auditoria de gestão operacional.

II.1

14. Antes de analisar essas alegações, registro que a norma que rege o Programa de Aquisição de Alimentos - Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA - Leite) – Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – estabelece, em seu art. 5º, que:

“Os beneficiários produtores do Programa PAA - Leite são os agricultores familiares que se enquadram nos grupos "A", "A/C", "B", e "agricultor familiar" do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e que apresentam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) regulamentada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde que participem das ações promovidas pelo Convenente, notadamente as relativas à assistência técnica e realizem a vacinação do rebanho, especialmente contra a febre aftosa e que produzam no máximo 150 litros de leite por dia.” (Grifos acrescidos).

15. Constatou-se, entretanto, depois de diligência efetuada junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, o pagamento a produtores rurais que não possuíam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (peça 89), o que motivou a imputação de débito por não se poder considerar que tais pagamentos estavam de acordo com a finalidade pública a que se destinavam.

16. Em razão dessa constatação, a responsável limita-se a negar a existência de pagamentos a produtores sem a Declaração, não apresentando elementos aptos a afastar a constatação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a qual foi utilizada como fundamento do acórdão recorrido. Ou seja, os pagamentos em questão permanecem não justificados.

II.2

17. Em outra linha defensiva, a responsável tenta afastar sua responsabilidade sobre o fato de constarem servidores públicos como beneficiários do programa. Para tanto, é argumentado que a elaboração da lista de produtores era de responsabilidade de outro órgão estadual – a Emater.

18. Em relação a essa ocorrência, registro que a Lei 13.326/2006 – que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais – assim dispõe em seu art. 3º:

“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:

...

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

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; [redação então vigente e posteriormente alterada pelo Lei 12.512/2011]

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.” (Grifos acrescidos).

19. Ou seja, para o produtor rural se enquadrar no programa, ele deveria, pessoalmente, dirigir a atividade rural, de forma que não seriam elegíveis pessoas que exercem outras atividades remuneradas de forma permanente. Em sendo assim, entendo que tais pagamentos não podem ser considerados regulares, de acordo com o entendimento consubstanciado em recentes precedentes jurisprudenciais desta Corte (v.g. Acórdãos 6.749/2018, 8.616/2018, 9.477/2018, 9.478/2018, todos da 1ª Câmara), os quais podem ser sintetizados nas seguintes ponderações constantes do voto condutor do acórdão recorrido:

“partiu-se da premissa de que aquele indivíduo que exerce função ou cargo público e, por consequência, cumpre expediente em repartição, não pode ser enquadrado, de forma concomitante, como pequeno produtor rural pronaiano, não apenas em função da disponibilidade do fator tempo, mas também em razão do fato de sua fonte de renda principal não ser originária da produção familiar.” (Grifos acrescidos).

20. Quanto ao argumento de que o cadastramento foi efetuado por outro órgão, registro que a FAC era a entidade executora dos convênios firmados com o MDS. Assim, a ela caberia executar e gerir o programa, zelando para que todas as normas pertinentes fossem devidamente cumpridas.

21. Tal qual observado pela unidade técnica **a quo**, *“os bancos de dados (informatizados) da FAC serviram de base para os cruzamentos de informações que resultaram nas listagens de produtores sem DAP e produtores com vínculos empregatícios na Administração Pública. Ou seja, no próprio sistema informatizado da FAC já seria possível ao gestor fazer uma crítica dos fornecedores contratados, oportunidade em que facilmente constataria vários casos irregulares.”* (peça 90, p. 16)

22. Ou ainda, consoante bem colocado no voto condutor do acórdão recorrido, *“tais ações [de fiscalização] deveriam e poderiam ter sido implementadas, mesmo que fossem realizadas fiscalizações em pequenos grupos de produtores com regularidade. ... resta claro que a ex-gestora não empreendeu os esforços necessários e exigidos para que os objetivos do programa fossem adimplidos”* (Grifos acrescidos).

23. Ou seja, era exigível da responsável conduta diversa, sendo caracterizada a sua omissão, a qual permitiu a ocorrência de pagamentos irregulares.

24. Em relação à alegação de que as falhas já vinham ocorrendo nas gestões anteriores, observo que também na gestão da recorrente foram inseridos beneficiários indevidamente (peça 89), o que afasta esse argumento e demonstra que a responsável não apresentou os devidos cuidados na execução do programa.



Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de setembro de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator