

GRUPO I – CLASSE I – 1ª Câmara

TC 025.424/2013-0

Natureza(s): Recurso de reconsideração em tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República

Recorrente: Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49)

Representação legal: Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB-PB 1663), representando Antônia Lúcia Navarro Braga.

SUMÁRIO: IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS AO “PROGRAMA DO LEITE DA PARAÍBA”. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGADO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidente da Fundação de Ação Comunitária (FAC) – período de março de 2009 a dezembro de 2010 –, contra o Acórdão 1.747/2017 – 1ª Câmara (peça 82), proferido em tomada de contas especial.

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 FAC, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba, e tinha como objetivo precípua 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 Fundação de Ação Comunitária (FAC);

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 fornecedores (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, no que interessa no presente momento processual, a recorrente teve suas contas julgadas irregulares, foi condenada em débito, solidariamente com a empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME – Delfrut, na quantia de R\$ 139.223,60, e sofreu a pena de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.

10. Os seguintes fatos deram causa ao entendimento antes mencionado (peças 6, p. 175, e 78):

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;

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.

11. Depois de propor o conhecimento do recurso, a unidade técnica assim se manifestou quanto ao mérito:

*“Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 1.747/2017-TCU-1ª Câmara - peça 82):*

*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, ex-Presidente da FAC, e da empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME – Delfrut, CNPJ: 01.799.068/0001-45;*

*9.3. condenar Antônia Lúcia Navarro Braga, CPF 038.674.201-49, solidariamente com a empresa Ronaldo Ramos do Amaral ME – Delfrut, CNPJ: 01.799.068/0001-45, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, ...:*

<i>Valor Histórico</i>	<i>Data de ocorrência</i>
<i>R\$ 139.223,60</i>	<i>31/1/2010</i>

2. ...

### *EXAME DE MÉRITO*

#### **3. Delimitação**

4. 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 premiada 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 reconhecida apenas falhas formais na gestão.

5. **Da exibição do DAP como fundamento para o pagamento dos fornecedores de leite e das obrigações de fiscalização da entidade e da empresa**
6. Alega a recorrente 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 mencionado documento, não sendo responsabilidade da Fundação em analisar a validade dos documentos expedidos pela Emater, não se vislumbrando desvio na ação da gestora.

#### Análise

7. Os produtores rurais fornecedores de leite para o Programa sem a declaração de aptidão ao Pronaf estão relacionados na **peça 78**, segundo o levantamento final realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.
8. Tomemos por pressuposto, apenas para argumentar favoravelmente à recorrente, que as declarações de aptidão ao Pronaf existissem como documentos falsos emitidos pelos órgãos locais (Emater), dando aparência de legalidade a captação de leite junto a fornecedores que não eram elegíveis.
9. 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)*

10. 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.
11. 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 – SISPAAL 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)*

*12. 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 renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio 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.*

*13. 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's 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 enquadrassem nos requisitos legais.*

- 14. 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.*
- 15. 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, situação de irregularidade que era de natureza sistêmica, decorrente da omissão na atualização dos cadastros de fornecedores.*
- 16. 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.*
- 17. 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.*
- 18. A afirmação de que a inclusão indevida de beneficiários decorreria de falhas em gestões anteriores não tem guarida nos documentos contidos nos diversos processos de tomadas de contas instaurados. Embora nesse processo não seja possível identificar a inclusão de novos beneficiários relacionados a associação tratada (por não existir uma lista da gestão anterior), foi possível identificar nos demais processos que a inclusão de novos beneficiários ocorreu na gestão da recorrente, à exemplo do processo TC-025.046/2013-6.*
- 19. 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 como medida eficaz para impedir a inclusão de novos produtores irregulares.*
- 20. Dos argumentos estranhos ao objeto do processo de tomada de contas especial referidos por Antônia Lúcia Navarro Braga**
- 21. 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

22. *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 (peça 78), tendo a pena de multa relação exclusiva com o débito apurado (art. 57 da Lei 8.443/92).*
23. *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.*
- 24. Da aprovação das contas da Fundação de Ação Comunitária (FAC) perante o Tribunal de Contas Estadual**
25. *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

26. *Diversamente do que alega a recorrente, o processo mencionado<sup>1</sup> 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.*
27. *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, II e VI da Carta Republicana, não se podendo alegar coisa julgada em relação a 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;***

<sup>1</sup> [https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/download\\_temp/46249e0b886a725e77152ee61d3ac8fbaba27bd0/proc\\_02866\\_11\\_acordao\\_aplct\\_00746\\_13\\_decisao\\_inicial\\_tribunal\\_pleno\\_.pdf](https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/download_temp/46249e0b886a725e77152ee61d3ac8fbaba27bd0/proc_02866_11_acordao_aplct_00746_13_decisao_inicial_tribunal_pleno_.pdf)

**28. Da ocorrência de prejuízo ao Erário como justa causa para o julgamento de irregularidade das contas**

29. 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

30. 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 correção dos cadastros de produtores, inclusive autorizando durante sua gestão a inclusão de novos membros que não se enquadravam no conceito legal de produtores familiares.

31. O conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade, condicionado a “liquidação tempestiva do débito atualizado”, ou seja, o reconhecimento pelo gestor da existência do débito antes do julgamento final, bem como a 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.

32. 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, III, “c” da Lei 8.443/92, 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**

33. 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.

34. 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.

35. De outra sorte, não existe demonstração, no momento da gestão dos cadastros de produtores, de qualquer análise de desconformidade da declaração. A omissão verificada, de natureza sistêmica, insere a responsável na cadeia de responsabilidade.

36. 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.*

37. *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.*
38. *Ao final, não é possível considerar a conduta da recorrente como meras falhas formais, uma vez que o dano ao Erário foi causado pela omissão voluntária da agente 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 do recurso de reconsideração interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga, para propor, com base nos artigos 32 e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU, negar provimento ao recurso.”*

12. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.  
É o relatório.