

## VOTO

Por atender aos requisitos de admissibilidade, conheço do recurso de reconsideração interposto por Antônia Lúcia Navarro Braga contra o Acórdão 1.602/2017-TCU-1ª Câmara, por meio do qual a responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função de irregularidades identificadas na Fundação de Ação Comunitária (FAC), durante a execução do programa público “Programa do Leite”.

2. O presente processo se originou de fiscalização realizada com o intuito de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais oriundos de convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nos exercícios de 2005 a 2010, para a operacionalização daquele programa.

3. O programa em questão era executado pela 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, por meio de ações de combate à fome e à desnutrição infantil, com grande alcance social.

4. Responsável pela distribuição de aproximadamente 120 mil litros de leite por dia às famílias carentes do estado, com público alvo composto por crianças na faixa etária de 6 meses a 6 anos, além de gestantes, nutrizas e idosos, o programa se destinava a beneficiar também os pequenos produtores de leite da região do semiárido paraibano, de modo a contribuir para a geração de emprego e renda no estado.

5. Após a extinção da FAC, em dezembro de 2014, o programa foi assumido pela Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária.

6. A Lei 11.326/2006 e as Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas expedidas pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos/PAA, estabeleceram os critérios de elegibilidade para a participação de produtores e de consumidores e subordinaram a aquisição do produto somente aos pequenos fornecedores regularmente inseridos no programa.

7. A auditoria deste Tribunal verificou a existência de várias irregularidades no programa, tais como o fornecimento de leite a pessoas não enquadradas nas regras do programa; incerteza quanto ao efetivo fornecimento do leite pelos pequenos produtores para beneficiamento e posterior distribuição; manipulação das quantidades distribuídas; adição de água além dos limites estabelecidos; existência de produtores “fantasmas”, dentre outras.

8. A fiscalização frisou que essas irregularidades eram praticadas pelas entidades de laticínio, com a conivência da FAC. Tais instituições seriam as responsáveis por informar à Fundação, por meio de listagens periódicas, os produtores dos quais coletavam o leite, além dos quantitativos fornecidos por cada um.

9. A unidade técnica consignou a importância das informações obtidas por meio da Operação Amalteia, desencadeada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal e Controladoria-Geral da União.

10. Em síntese, as falhas observadas na operação policial foram a adição indevida de produtos químicos para prolongar irregularmente a validade do produto; a adulteração fraudulenta das quantidades fornecidas, beneficiadas e distribuídas; a existência de produtores “fantasmas” cadastrados pelas empresas; além de retenção, pelas usinas, de documentos pessoais e cartões de produtores.

11. Diante desse quadro, o Tribunal determinou, por intermédio do Acórdão 4.416/2013-TCU-1ª Câmara, dentre outras medidas, a constituição de tomadas de contas especiais apartadas para cada uma das associações ou entidades beneficiadoras de leite envolvidas. Em cumprimento à decisão,

foram autuados 36 processos, cada um deles contendo os ex-presidentes da FAC e uma entidade de laticínio específica no rol de responsáveis.

12. O presente processo tratou da conduta da Indústria e Comércio de Laticínio Botija Ltda., bem como da Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ex-presidente da FAC, e culminou no julgamento pela irregularidade das contas dos envolvidos, a condenação solidária ao pagamento do débito apurado e a aplicação de multa aos responsáveis.

13. A condenação recorrida decorreu da constatação de que a gestora não teria empreendido esforços necessários para afastar a irregularidade na execução do mencionado programa, qual seja, a contratação e pagamento de pessoas estranhas ao Programa do Leite da Paraíba, por não portarem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e por deterem vínculo empregatício com a Administração Pública.

14. No presente recurso, a Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga alegou, em apertada síntese, que: (i) a descontinuidade administrativa da gestão do FAC dificultava o trabalho do gestor; (ii) a relação fornecida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Fundação indicava que todos os fornecedores atendiam aos requisitos para o fornecimento de leite (inscrição DAP/Pronaf), uma vez que todos possuíam a referida declaração expedida pelo Ministério do Desenvolvimento Social; (iii) não havia como divergir do cadastro de produtores encaminhado pela Emater; (iv) a inclusão indevida de beneficiários decorreu de falhas de gestões anteriores e a recorrente, ao assumir a função pública, determinou a realização de auditoria para apurar os fatos; (v) 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; (vi) não houve infração à norma legal na dispensa de licitação 9/2010, que seguiu orientação do jurídico e se fundamentou na necessidade de manutenção da prestação da atividade pública; (vii) as falhas identificadas foram imediatamente corrigidas pela gestora; (viii) a prestação de contas da entidade foi aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; (ix) não há indícios de ocorrência de má-fé, dolo, culpa ou locupletamento ilícito, devendo ser reconhecida apenas falhas formais na gestão.

15. Após a análise detida dos argumentos recursais apresentados, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs o não provimento do recurso, por considerar que os argumentos apresentados não tiveram o condão de modificar a deliberação recorrida.

16. O MPTCU, neste ato representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, concordou com a proposta da unidade técnica.

17. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito do presente recurso.

## II

18. O Tribunal, por intermédio dos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara, dentre outros, já firmou entendimento de que a proposta da unidade técnica não é a que mais se adequa ao deslinde do caso concreto.

19. Na sequência, passo a analisar separadamente a responsabilidade do laticínio, ainda que o mesmo não seja recorrente, e da gestora envolvida, uma vez que tal análise afeta diretamente a situação da recorrente.

20. A Indústria e Comércio de Laticínio Botija Ltda. foi responsabilizada nos autos pela contratação e pagamento de pessoas estranhas ao programa do leite, que não portavam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) válida ou possuíam vínculo empregatício com a Administração Pública, bem assim pela não comprovação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição do leite oriundo dessas pessoas.

21. Conforme normativo que regulamentou o Programa de Aquisição de Alimentos – Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA – Leite), regulamentado pela Resolução 37/2009 do Grupo Gestor do PAA, os produtores de leite, para participarem do programa, deveriam atender os requisitos de capacidade de produção e apresentar o documento intitulado Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).
22. A DAP, com validade de até seis anos para pessoas físicas, poderia ser emitida por diversas instituições credenciadas, como a Emater, o Incra, associações e sindicatos de produtores rurais, dentre outros, conforme estabeleceu a Portaria MDA 47/2008, em seus artigos 3º e 9º.
23. Tal documento constituía instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares e permita-lhes o acesso às ações e políticas públicas dirigidas àquela categoria.
24. Para sua validade, a DAP deveria ser assinada pelos beneficiários e pelo agente emissor vinculado a órgão ou entidade autorizado a emitir o referido documento (art. 15 da Portaria MDA 47/2008).
25. Consoante o art. 21 da então vigente Portaria 85/2008 da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, as DAPs poderiam ser emitidas manualmente ou por meio eletrônico. As primeiras, a partir de dezembro/2008, somente produziram efeitos legais “após o registro na base de dados e a efetivação da validação pela SAF”.
26. A auditoria realizada por este Tribunal verificou que a base de dados dos produtores rurais cadastrados no programa mantido pela FAC, referente aos exercícios de 2005 e a 2010, não guardava compatibilidade com a base de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os pagamentos efetuados a produtores integrantes do cadastro da FAC e que não foram encontrados na base de dados do Ministério fundamentaram as citações realizadas por esta Corte de Contas no bojo das 36 tomadas de contas especiais instauradas.
27. No decorrer da auditoria, as entidades de laticínio anexaram diversas declarações de aptidão que teriam sido emitidas manualmente pelos órgãos emissores, notadamente a Emater/PB, e que não teriam sido informadas ao então MDA, motivo pelo qual não constavam no banco de dados do ministério.
28. O ministério confirmou a validade da maioria delas, apontando, para algumas, as seguintes falhas: (i) ausência de assinatura do agricultor ou do agente emissor; (ii) dificuldades de identificação das informações de alguns campos; e (iii) emissão após dezembro de 2008 sem registro na base de dados do MDA.
29. As DAPs validadas pelo MDA foram aceitas pela auditoria, que reduziu o montante dos débitos então apurados.
30. Quanto aos demais produtores com documentos impugnados, foram apresentadas, nas alegações de defesa, as listas da FAC contendo o nome do produtor, seu número de CPF e da DAP, sem que, entretanto, tenham sido justificadas as falhas de preenchimento apontadas pelo concedente e a discrepância entre as listas da FAC e do ministério.
31. Em relação à contratação de produtores em situação irregular, importa analisar a responsabilidade pela verificação das condições para a participação no programa em exame.
32. Alinho-me ao entendimento firmado pelo TCU nos Acórdãos 3.575/2019 e 3.726/2019, ambos prolatados pela 1ª Câmara deste Tribunal (Relator Min. **Benjamin Zymler**) segundo o qual não seria exigível que os laticínios fiscalizassem as atividades de terceiros ou da própria administração pública, enquanto emissoras das DAPs, conforme excerto do voto a seguir transcrito:

55. Quanto ao laticínio, consoante o termo de contrato assinado entre ele e a Fundação de Ação Comunitária (FAC), cabia fornecer, dentre outros, os seguintes documentos quando da solicitação dos pagamentos:

“a) Nota fiscal contendo a descrição do quantitativo do produto, preço unitário do litro acompanhada das segundas vias dos recibos de entrega padrão, devidamente assinados pelos responsáveis (locais credenciados pela FAC nos respectivos postos de distribuição/municípios;

b) Relação impressa dos Agricultores Familiares, com nome, CPF, DAP, quantidade e valor do leite produzido e entregue individualmente por cada um, preenchido pela respectiva Associação dos Pequenos Produtores de leite da região,' acompanhada de arquivo magnético (disquete ou similar);

c) Termo de Responsabilidade, emitido por cada uma das Associações dos Agricultores Familiares ... declarando serem os mesmos pequenos produtores de leite paraibanos enquadrados nas normas do Programa do Leite da Paraíba e do Convênio do Governo Federal com o Governo do Estado;” (Grifou-se). (Cláusula Quinta – peça 48, p. 244, do TC 004.633/2011-3).

55. Veja-se que deveriam ser apresentados recibos de entrega aos beneficiários do leite e que não houve a impugnação desses documentos, o que daria a presunção de que todo o leite ressarcido pela FAC foi objeto de pasteurização e distribuição, tal qual estabelecido nas normas do Programa.

56. Por outro lado, era pré-requisito para a coleta do leite que o produtor detivesse a DAP, cuja legitimidade seria atestada pelas associações dos agricultores familiares. Esses documentos eram encaminhados para a FAC a qual processava os pagamentos dos laticínios e dos produtores.

57. Ou seja, o laticínio baseava-se em documentos emitidos pelas instituições com prerrogativa normativa para tanto, o que conferia a esses documentos a presunção de legitimidade. Ademais, a relação de produtores, acompanhada do número da DAP era submetida à FAC, a qual tinha o poder-dever de apreciar a legitimidade da relação antes de autorizar os pagamentos, quer aos laticínios quer aos produtores.

58. Não entendo, pois, ser exigível que os laticínios fiscalizassem as atividades de terceiros ou da própria administração pública, enquanto emissoras das DAP. Isso porque um mero instrumento contratual não pode delegar a particulares poderes ínsitos à administração pública.

59. Sob essa ótica, entendo que devem ser interpretados o artigo 8º, inciso III, da Resolução 37/2009, o qual estabelece que as entidades de laticínio deverão “manter cadastro dos beneficiários produtores mensalmente atualizado no local de beneficiamento do leite para fiscalização do MDS”, dentre outras atribuições.

60. Ou seja, a manutenção do cadastro diz respeito ao arquivo da lista de produtores de cujo leite foi coletado com o intuito de possibilitar a fiscalização pelo Ministério concedente. Entendimento semelhante parece-me que deva ser conferido à seguinte cláusula contratual que estabelecia como obrigação do laticínio: “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;” (Cláusula Oitava, inciso II, alínea ‘I’) (peça 48, p. 246, do TC 004.633/2011-3).

61. Nessa linha, também extraio desse dispositivo a obrigação de o laticínio manter em arquivo as suas ações referentes aos produtores rurais, não atingindo, portanto, o alcance dado pelos pareceres precedentes no sentido de que esse dispositivo estaria conferindo poderes de polícia ou de controle sobre os atos da administração ou de terceiros e mormente verificar a legitimidade das DAP emitidas.

62. Em sendo assim, ante a ausência de outros questionamentos, o que se verifica é que o laticínio cumpriu com suas obrigações contratuais, quais sejam, adquiriu o produto de produtores com a indicação dos atores competentes de que seriam aptos ao programa, beneficiou o leite e o distribuiu aos consumidores também indicados pela contratante.

63. Creio, pois, que deva ser afastada a responsabilidade do laticínio referente aos pagamentos a produtores não elegíveis para o programa.

33. Quanto à questão do débito imputado aos responsáveis, observo que uma das premissas nas quais se baseou o acórdão recorrido para rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e condená-los ao ressarcimento dos valores envolvidos foi a de que não haveria comprovação da efetiva entrega do leite, haja vista as informações obtidas na mencionada Operação Amaléia.

34. Ocorre que, na ação policial, bem como nas sindicâncias realizadas, os laticínios envolvidos eram: Copasa, Cariri (Coapecal), Boa Vista, Vakilla, Agroleite, Luty, Ilpla, Acep e Grupiara.

35. A Indústria e Comércio de Laticínio Botija Ltda. não aparece envolvida nessas investigações, não havendo justificativas para que seus resultados sejam a ela estendidos, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência.

36. No caso concreto, não há nos autos impugnação dos recibos de entrega do leite aos beneficiários, o que permite presumir que todo o leite ressarcido pela FAC foi objeto de pasteurização e distribuição, tal qual estabelecido nas normas do programa.

37. Assim, na linha adotada nos julgados anteriores deste Tribunal, ante a ausência de indícios específicos de eventual irregularidade na atuação da Indústria e Comércio de Laticínio Botija Ltda., entendo que deva ser dado provimento ao recurso suscitado pelo laticínio, para afastar sua responsabilização nestes autos.

38. A deliberação de afastar o débito constante do acórdão *a quo* deve aproveitar aos demais responsáveis, nos termos do art. 281 do Regimento Interno deste Tribunal.

### III

39. No que tange à Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga, ora recorrente, sua condenação justificou-se, nos termos expressos no voto condutor do acórdão recorrido, no fato de que a então presidente da FAC teria deixado de empreender esforços necessários e exigidos para que os objetivos do programa fossem adimplidos.

40. Destaco que as alegações de defesa da gestora nestes autos foram as mesmas apresentadas nos diversos processos em tramitação neste Tribunal, já tendo esta Corte de Contas se debruçado na análise de cada uma delas.

41. Assim, acompanho a manifestação da unidade técnica, quanto à responsabilização da mencionada gestora, cuja análise incorporo às minhas razões de decidir.

42. Na linha defendida nos acórdãos anteriormente julgados por este Tribunal nas tomadas de contas especiais instauradas para apuração das irregularidades no chamado “Programa do Leite”, o melhor enquadramento das condutas dos dirigentes da FAC é caracterizá-las como grave infração à norma legal, passível, pois, da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

43. Em relação à aplicação da penalidade de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 aos envolvidos, entendo, na linha defendida pelo Acórdão 4.328/2019-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Min. **Benjamin Zymler**, que esta deva estar circunscrita ao limite estabelecido pela Portaria TCU 44/2019, no valor de R\$ 62.237,56, uma vez que as 36 tomadas de contas especiais em

trâmite neste Tribunal, relacionadas ao Programa do Leite da Paraíba, foram instauradas separadamente por questões de organização processual, embora tratem das mesmas irregularidades.

44. No caso concreto, adoto o parâmetro sugerido pelo Min. **Benjamin Zymler** no voto condutor do aludido julgado, no sentido de fixar o máximo da multa a ser atribuída à Sra. Antônia Lúcia Navarro Braga em R\$ 45.000,00.

45. Referida gestora já foi apenada com multas que somadas atingem os valores acima mencionados, nos Acórdãos 3.575/2019-TCU-1ª Câmara, 4.328/2019-TCU-1ª Câmara e 4.329/2019-TCU-1ª Câmara, motivo pelo qual deixo de sugerir a aplicação dessa sanção também neste processo.

46. Registro que o entendimento proposto neste voto se aplica porque o laticínio em questão não restou envolvido na mencionada operação da Polícia Federal, a qual apontou gravíssimas falhas na execução do programa atribuíveis a outros laticínios.

47. No caso das demais tomadas de contas especiais ainda em tramitação nesta Corte de Contas, que porventura incluam os laticínios responsáveis pelas fraudes, endosso a proposta já apresentada a este colegiado, no sentido de que a Secretaria Geral de Controle Externo, nesses casos, faça juntar aos autos os elementos coligidos nas investigações policiais e respectivos processos judiciais, de forma a possibilitar uma correta atribuição de responsabilidades e eventual imputação de débito.

Diante do exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de julho de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator