GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 025.262/2013-0.
Naturezas: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Órgãos do Governo do Estado da Paraíba.
Recorrentes: Antônia Lúcia Navarro Braga (038.674.201-49) e Condomínio Agroindustrial de Amparo (04.739899/0001-10).
Interessado: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania.
Representação legal: John Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663) e Rougger Xavier Guerra Júnior (OAB/PB 151.635-A).

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACOLHIMENTO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PARA AFASTAR O DÉBITO E A RESPONSABILIDADE DO LATICÍNIO. PROVIMENTO DO RECURSO DA ENTIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS APROVEITADAS AOS GESTORES. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DESTES PARA AFASTAR O DÉBITO, MANTENDO A IRREGULARIDADE DAS CONTAS. SANÇÃO AOS ENVOLVIDOS JÁ APLICADA EM JULGADOS ANTERIORES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 142), transcrita a seguir, a qual contou com a concordância dos dirigentes daquela unidade (peças 143 e 144), bem como do representante do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 145):

> INTRODUÇÃO
>
> Cuidam-se de recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga (peça 101) e Condomínio Agroindustrial de Amparo (peça 112), buscando impugnar o Acórdão 1.868/2017-TCU-1ª Câmara (peça 85), integrado pelo julgamento dos embargos de declaração (Acórdão 7.492/2017-TCU-1ª Câmara – peça 108), 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), durante a execução do programa público "Programa do Leite", no Estado da Paraíba.
>
> 2. Eis o extrato da decisão recorrida (Acórdão 1.868/2017-TCU-1ª Câmara - peça 85):
>
> 9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa oferecidas pelo Condomínio Agroindustrial de Amparo, CNPJ: 04.739.899/0001-10, no sentido de reduzir o débito inicialmente apontado, aproveitando-as aos responsáveis solidários;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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 do Condomínio Agroindustrial de Amparo, CNPJ: 04.739.899/0001-10;

9.3. condenar Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49), solidariamente com o Condomínio Agroindustrial de Amparo, CNPJ: 04.739.899/0001-10, 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:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R$ 42.491,40	31/1/2010
R$ 63.059,45	31/1/2011

9.4. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com o Condomínio Agroindustrial de Amparo, CNPJ: 04.739.899/0001-10, 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:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R$ 23.057,10	31/1/2007
R$ 67.107,60	31/1/2008
R$ 48.293,00	31/1/2009
R$ 6.316,80	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$ 15.000,00 (quinze 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$ 25.000,00 (vinte e cinco 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 ao Condomínio Agroindustrial de Amparo, CNPJ: 04.739.899/0001-10, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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.

HISTÓRICO

3. Em auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária (FAC), realizada em 2011, no processo **TC-000.463/2011-3** (extrato: peças 1-7), a 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 o Condomínio Agroindustrial de Amparo, imputando-lhes irregularidade quanto à contratação e pagamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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, a Corte julgou irregular as contas, com imputação de débito e multa (peça 85), mantida em sede de embargos declaratórios (peça 108), decisão contra a qual se insurgem os recorrentes.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Nenhuma divergência a ser apontada nos exames de admissibilidade lançados nas peças 128-130 acolhidos pelo E. Relator Min. Vital do Rego (peça 132), 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 reconhecida apenas falhas formais na gestão.

10.São os pontos recursais da empresa de laticínios (Condomínio Agroindustrial de Amparo): 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 a 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 DAPs, cuja responsabilidade seria dos órgãos governamentais; e) inexistência de obrigatoriedade do laticínio 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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 mencionado documento, não sendo responsabilidade da Fundação ou da empresa em 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 72**, 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 a 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 comproa 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, 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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 a entrega do leite, havia obrigação contratual explícita, contida em cláusula padrão nos contratos de fornecimento de leite, exemplificada no **Contrato de Fornecimento de Leite 151/2009**, obrigando a manutenção periódica dos cadastros de agricultores beneficiados, inclusive com a análise do controle sanitário do rebanho produtivo:

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. 41 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 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.

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'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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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 72, p. 4): Aldo Torres Sales, Ediane Maciel Brandão, Francismar Maciel de Carvalho, Hélio Barbosa Lela, João Paulo Soares de Oliveira, José Arnaldo da Silva, José Legoberto de Sousa, José Nogueira de Morais, Marcos André Feitosa Meira, Noaldo Nunes Sales, Tiago Ferreira Simões, Vandelson Ribeiro Mota (Relação 2010, peça 72, p. 6).

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 como 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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

em interpretação sistêmica 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 Condomínio Agroindustrial de Amparo

31. Afirma o recorrente a inexistência de menção do laticínio na Operação Almateia, não podendo ser responsabilizada 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 própria, 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 (peça 72), 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

40. Diversamente do que alega a recorrente, o processo mencionado[1] 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, 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;**

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 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:
>
> [...]
>
> § 2° 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.

[1] https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/download_temp/46249c0b886a725e77152ee61d3ac8fbaba27bd0/proc_02866_11_acordao_apltc_00746_13_decisao_inicial_tribunal_pleno_.pdf

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

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, 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

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, inc. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Antônia Lúcia Navarro Braga e Condomínio Agroindustrial de Amparo, para propor, com base nos artigos 32 e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU, negar provimento aos recursos.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60240648.