



TC-025.257/2013-7

Tipo: Recurso de reconsideração em processo de tomada de contas especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Presidência da República

Recorrentes: Antônia Lúcia Navarro Braga (CPF 038.674.201-49 - peça 101) e Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac (CNPJ 10.752.384/0001-52 – peça 112)

Advogados: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663) e Rougger Xavier Guerra Júnior (OAB/PB 151.635-A)

Cuida-se de análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Enock Figueiredo de Souza – EPP (peça 112), atendendo a seguinte determinação contida no Despacho do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, a seguir transcrito, no que interessa (peça 145):

Consoante visto acima, não era atribuição do laticínio contratado exercer o dever de fiscalização dos procedimentos de inclusão dos fornecedores no programa e tampouco confirmar a regularidade/validade das DAP emitidas.

Logo, a meu ver, para que o laticínio contratado seja mantido como parte solidária aos gestores da FAC no ressarcimento do débito aos cofres federais, é essencial que se comprove, de sua parte, que:

- a) houve a captação de leite junto a fornecedor que não estava inserido no cadastro prévio que lhe era apresentado pela FAC; ou
- b) a solicitação de pagamento feita pelo laticínio não se fez acompanhar da exigida relação dos agricultores, na qual deveria constar nome, CPF, DAP (ainda que inválida), quantidade e valor do leite produzido e entregue, individualmente, por cada um.

Assim, determino o retorno dos autos à Serur para que, em instrução complementar, esclareça:

- a) se, dentre os produtores rurais fornecedores de leite para o programa e que não possuíam a DAP relacionados à peça 82, há algum que se encaixe nas situações descritas no parágrafo acima; e
- b) em caso afirmativo, quantifique o valor relativo aos pagamentos efetuados a tais fornecedores.

Por fim, determino à zelosa Serur que analise os argumentos insertos no documento constante da peça 144 com o fim de verificar seus reflexos na elucidação dos fatos reputados como irregulares.

2. Em síntese, a presente análise se circunscreve aos questionamentos do Exmo. Ministro, bem como os argumentos apresentados por Enock Figueiredo de Souza – EPP (peça 144).

3. Da análise da captação de leite junto a fornecedor

4. O Exmo. Ministro requer que seja esclarecido se “houve a captação de leite junto a fornecedor que não estava inserido no cadastro prévio que lhe era apresentado pela FAC”.



5. Deve ser notado que as relações de produtores do Programa Leite de Paraíba cadastrados na Fundação de Ação Comunitária (FAC) estão juntadas no **processo TC-004.633/2011-3 (peças 34-38)**, sendo possível afirmar que **todos os produtores relacionados na peça 82 (planilha que fundamenta a condenação) estão contidos nas “Relações de beneficiários produtores do programa do leite” para o período de 2006 a 2010.**

6. Assim, os documentos contidos no processo de fiscalização TC-004.633/2011-3 permitem afirmar, de forma verossímil, que a captação do leite era feito de fornecedores cadastrados na FAC, ao se cotejar a relação de produtores cadastrados na Fundação de Ação Comunitária (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3).

7. Contudo, deve ser ressaltado que a responsabilização das empresas de processamento de laticínios não decorreu da captação em produtores que não figuravam nos cadastros da FAC, mas de produtores cujas DAP's eram emitidas de forma irregular, atestando um fato que não tinha correspondência com a realidade e dando aparência de legalidade ao procedimento de captação.

8. O fundamento de condenação é a planilha contida na **peça 82**, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que indica a relação de produtores cujas declarações de aptidão não estavam inseridas nos sistemas informatizados (DAP emitida manualmente segundo as permissões normativas à época), ressaltando, no entanto, **que todos os produtores listados na peça 82 estavam relacionados nos cadastros da FAC** (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3).

9. A defesa do ora recorrente trouxe aos autos cópias de algumas DAP's manuais utilizadas no procedimento de captação de leite, cuja análise pela SECEX/PB (peça 81) evidenciou documentos sem assinaturas do produtor, da Emater ou do sindicato, bem como inconsistências nas datas ali contidas, demonstrando que **as DAPs expedidas de forma manual davam apenas um verniz de legalidade ao procedimento de fornecimento.**

10. Da análise da solicitação de pagamento feita pelo laticínio Enock a Fundação de Ação Comunitária

11. O Exmo. Ministro determina a Serur esclarecer se “a solicitação de pagamento feita pelo laticínio não se fez acompanhar da exigida relação dos agricultores, na qual deveria constar nome, CPF, DAP (ainda que inválida), quantidade e valor do leite produzido e entregue, individualmente, por cada um”.

12. Não é possível responder a indagação em comento, uma vez que não estão presentes nos autos **os detalhamentos dos processos de pagamento apresentados pelos laticínios no período de 2006 a 2010**, existindo apenas uma relação consolidada de produtores pagos, elaborada pela FAC, com a indicação de nome, CPF, DAP, tipo de leite e valor pago (anos 2006-2010: peças 34-38 do TC-004.633/2011-3). Ou seja, os autos não contemplam os documentos elaborados e apresentados pelos laticínios que eventualmente subsidiavam as expedições das ordens de pagamento.

13. Das breves digressões que antecedem a apreciação dos argumentos da peça 144

14. Permite-se uma breve digressão, antes de analisar os argumentos apresentados na peça 144.



15. Nos processos instruídos pela Serur, a tese adotada, acerca da responsabilidade dos laticínios nas irregularidades identificadas na execução do “Programa do Leite”, no Estado da Paraíba, foi a **de atribuição de responsabilidade aos laticínios pela modalidade omissiva, consistente na omissão do dever de fiscalização contido nos contratos de fornecimento**. No presente caso, a origem da obrigação estava consignada no Contrato de Fornecimento de Leite 157/2009, que obrigava a atualização dos cadastros de associações e agricultores beneficiados:

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. 83 do TC-004.633/2011-3).

16. Ou seja, entendeu-se que havia uma obrigação derivada da avença particular estipulada entre as empresas de laticínio e o Estado e que, nas defesas analisadas, não foi possível identificar atuação dos laticínios no sentido do cumprimento da obrigação em referência, atraindo-lhes a responsabilização, ainda que a irregularidade na expedição das Declarações de Aptidão ao Pronaf não lhes fossem atribuíveis.

17. É que, segundo a tese apresentada no parecer elaborado pela Serur, a Declaração de Aptidão ao Pronaf era um documento enunciativo de uma situação factual (e não constitutivo da situação de agricultor familiar), razão pela qual, se o laticínio houvesse executado minimamente a obrigação de atualização cadastral e acompanhamento do controle sanitário, poderia ter identificado e comunicado ao Poder Público ao menos alguma situação de fornecimento irregular.

18. Assim, somente a demonstração por parte do laticínio de que havia alguma espécie de controle dos agricultores com os quais mantinha relação poderia conduzir a exoneração de responsabilidades, segundo a tese contida no parecer. **Note-se que esse entendimento da Serur foi acolhido nos Acórdãos 6749/2018, 8616/2018, 9477/2018 e 9478/2018 da 1ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em sede de recursos de reconsideração.**

19. Da análise dos argumentos da peça 144

20. Assevera o recorrente: a) ausência de responsabilidade pelo cadastramento e contratação dos produtores rurais; b) imprestabilidade e vícios da relação de produtores irregulares, uma vez que não seria verídica a relação de produtores sem DAP, pois parte dos documentos teriam sido emitidos manualmente, sem inserção em lista online; c) ausência de irregularidade quanto a simultaneidade do exercício de função pública e a elegibilidade para fornecimento de leite.

21. Há de se reconhecer que a decisão ora recorrida responsabilizou a entidade de laticínio por dois fundamentos distintos: quais sejam, as supostas práticas comissivas de inserção de produtores (itens 54-55 do voto: peça 87, p. 7) e a precariedade dos controles existentes (omissão - itens 59 do voto: peça 87, p. 7), sendo que a instrução elaborada pela Serur se debruçou apenas na questão da precariedade dos controles existentes, não debatendo os fundamentos da decisão quanto a prática de inserção de produtores.

22. Assim, uma das formas de operação das fraudes identificadas na execução do programa público era que o laticínio, responsável integral pelas três pontas do programa (captação – processamento – distribuição), fazia o preenchimento das próprias fichas de entrega de leite por



pessoas vinculadas ao laticínio, ou seja, as empresas agiam como fiscais da sua própria atividade, com concentração absoluta do procedimentos operacionais do programa:

42. Para finalizar este tópico e introduzir o próximo, merece ser destacado que a operação policial apreendeu, nas sedes das empresas, diversas fichas de acompanhamento de entrega e distribuição de leite. Os referidos documentos são utilizados pela FAC para controle da quantidade entregue pelos laticínios (nos postos) e sua distribuição aos beneficiários consumidores. Ocorre que, ao que parece, as empresas já entregavam as fichas preenchidas quando da entrega do leite nos postos. Ou seja, o responsável pelo posto recebia e atestava as quantidades já lançadas pelos próprios laticínios nas fichas de controle.

43. Agravando a ocorrência, dois outros pontos merecem menção. A Polícia Federal constatou que, em alguns casos, pessoas vinculadas aos laticínios eram as responsáveis por postos de distribuição (peça 114). Além disso, conforme já mencionado no relatório da equipe de auditoria desta Unidade Técnica, o controle exercido pela FAC sobre as diversas etapas do programa era caótico.

44. Desse modo, juntando a precariedade do controle, a desorganização generalizada e a presença de funcionários das empresas à frente da distribuição de leite, tem-se um quadro caracterizado pela grande facilidade no cometimento de todo o tipo de fraude.

(TC-004.633/2011-3, Instrução, peça 209)

23. Ou seja, ainda que o processo de tomada de contas especial fosse instruído com a integralidade dos processos de pagamento, é certo que as irregularidades não poderiam ser identificadas pela análise documental, pois a captação de leite era feita em produtores previamente cadastrados e os pagamentos eram supridos com informação de nome, CPF, DAP, quantidade entregue e valor do leite produzido, segundo os documentos consolidados de pagamento contidos no processo TC-004.633/2011-3, uma vez que as irregularidades se processavam em modalidade fraudulenta.

24. No caso, embora se reconheça a responsabilidade primária da Fundação de Ação Comunitária no cadastramento dos produtores aptos para o fornecimento, havia uma obrigação secundária de manutenção dos produtores cadastrados, contida nos contratos firmados, que poderia ser compreendida como obrigação de vigilância da higidez dos agentes fornecedores e de vigilância do controle sanitário do rebanho.

25. É certo, todavia, que o caso pode se resolver favoravelmente aos laticínios se se compreender que o ônus probatório quando a precariedade dos controles existentes seja atribuída ao TCU, uma vez que não existem elementos positivos para afirmar a precariedade de controle, em se tratando apenas uma ilação segundo o contexto factual presente nos autos. Assim, seria possível aplicar o entendimento excepcional contido no Acórdão 901/2018-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro), no sentido de que:

O ônus da prova sobre ocorrências ilegais imputadas a terceiros contratados pela Administração Pública cabe ao TCU, o qual deve evidenciar a conduta antijurídica praticada para fins de imputação de débito. A obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos é atribuída ao gestor, e não a terceiros contratados pela Administração Pública.

26. No segundo ponto da peça 144, cuida-se de argumento já analisado na instrução da unidade técnica de origem (peça 83, itens 12.16-12.22), qual seja, o eventual apontamento de



falhas na realização da primeira planilha de produtores sem DAP, eventualmente submetida ao escrutínio do Ministério do Desenvolvimento Agrário que reconheceu a validade de 452 declarações inicialmente consideradas irregulares, não é argumento suficiente para invalidar a relação de produtores contidos na peça 82, impondo ao laticínio a obrigação de apresentar os DAP's válidos dos produtores indicados na relação que subsidiou o julgamento.

27. No terceiro ponto da peça 144, há de se ressaltar que, embora a citação do responsável alcançasse irregularidades relacionadas a condição simultânea de pequeno produtor e de vínculo empregatício com a Administração Pública, é certo que **a condenação do responsável e a quantificação do débito lastreado na relação contida na peça 82** (planilha final com os débitos do laticínio Cabralac) **alcança apenas produtores que não detinham DAP** (peça 76), ou seja, a condenação em débito do responsável está apenas calcada no primeiro item de citação (produtores sem DAP), sendo que a existência de produtores detentores de relação funcional com a Administração não serviu de fundamento condenatório.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise complementar do recurso de reconsideração interposto por Enock Figueiredo de Souza – EPP – Laticínio Cabralac, para subsidiar a decisão de mérito a ser adotada pela Corte.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 11 de fevereiro de 2019

(assinado eletronicamente)
Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8