



TC – 025.049/2013-5.

**Natureza:** Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

**Unidade:** Fundação de Ação Comunitária (FAC) – Entidades/Órgãos do Governo do Estado da Paraíba.

**Recorrente:** Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – ME (Ducampo) (CNPJ 06.076.620/0001-90).

**Advogados:** Fábio Andrade Medeiros (OAB/PB 10.810), procuração à peça 38.

**Pedido de sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. “Operação Amalteia” da Polícia Federal. Irregularidade na aplicação dos recursos do “Programa do Leite da Paraíba”. Fornecedores em situação irregular em razão da não apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e/ou servidores públicos. Não comprovação do efetivo recebimento, beneficiamento e distribuição de parte do leite. Citação do ex-Presidente da Fundação de Ação Comunitária (FAC) solidariamente com o laticínio contratado. Débito solidário. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Laticínio não comprovou inexistência dos fatos ou ausência de culpa. Manutenção do débito. Não provimento.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pela Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. (peça 82) contra o Acórdão 1.862/2017-TCU-1<sup>a</sup> Câmara (peça 68), por meio do qual este Tribunal deslindou Tomada de Contas Especial instaurada em razão de determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013-TCU-1<sup>a</sup> Câmara, proferido nos autos do TC 004.633/2011-3, com o objetivo de averiguar irregularidades no “Programa do Leite”, custeado com recursos federais.

2       Após o regular desenvolvimento do processo, a 1<sup>a</sup> Câmara prolatou o referido acórdão, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, cujo teor, no que interessa para o deslinde da questão, reproduz-se a seguir:

“9.1. 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 Gilmar Aureliano de Lima, CPF 714.551.594-68,

ex-Presidente da FAC, e da Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90;

9.2. condenar Gilmar Aureliano de Lima (CPF 714.551.594-68), solidariamente com a Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90, 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:

<b>Valor Histórico</b>	<b>Data de ocorrência</b>
R\$ 723.542,05	31/1/2007
R\$ 1.304.396,70	31/1/2008
R\$ 298.752,75	31/1/2009

9.3. aplicar, individualmente, a Gilmar Aureliano de Lima, CPF: 714.551.594-68, e à Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda – EPP (Ducampo), CNPJ: 06.076.620/0001-90, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267, do Regimento Interno, no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, 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 acordão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.2 e 9.3 supra, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.6. 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;

9.7. 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;

9.8. encaminhar cópia deste Acordão, 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

9.9. remeter cópia deste Acordão, 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.

3

Inconformada com a decisão, a empresa interpôs recurso, o qual passará a ser analisado.

## HISTÓRICO

4.1 Os autos foram iniciados por determinação contida no subitem 9.1 do Acórdão 4.416/2013-TCU-1<sup>a</sup> Câmara (peça 3), proferido no TC 004.633/2011-3 (Relatório de Auditoria), visto os recursos transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a Fundação de Ação Comunitária (FAC), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, nos anos de 2005 e 2010, para custear o “Programa do Leite”, terem sido irregularmente aplicados.

4.2 Oportuno o registro de que o cumprimento do referido acórdão deu origem a 36 tomadas de contas especiais, cada uma indicando como responsáveis o presidente da FAC à época e uma entidade de laticínio, no caso concreto o Sr. Gilmar Aureliano de Lima e a Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – EPP (Ducampo).

4.3 A Lei 11.326/2006, as Resoluções 16/2005 e 37/2009, ambas do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e os Convênios 17/2005, 66/2007 e 7/2009 definiram critérios de elegibilidade dos produtores e dos consumidores, havendo por parte dos fornecedores a obrigatoriedade de apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento associado às regras do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

4.4 A propósito, consta no item 2 da Resolução 16/2005 o seguinte regramento dirigido aos laticínios:

2.3. As beneficiadoras de leite, para fazer parte do Programa, **deverão promover a compra de leite de produtores familiares** que atendam aos requisitos estabelecidos neste documento e observar as normas aqui expostas, tanto as gerais quanto as relativas à aquisição do produto, além de:

- Possuir registro regular no serviço de inspeção estadual ou federal ou municipal;
- Manter as obrigações fiscais e trabalhistas legalizadas atualizadas;
- **Manter cadastro dos fornecedores de leite mensalmente atualizado;**
- Manter cadastro mensalmente atualizado contendo as quantias diárias recebidas dos produtores beneficiários e o volume médio diário produzido por cada produtor.
- Alimentar sistemas e utilizar softwares ou outros instrumentos de gerenciamento propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por intermédio da SESAN.

4.5 Segundo Minuta de Contrato de Fornecimento de Leite (peça 16, p. 151-159 - TC 004.633/2011-3), mais especificamente no tópico das obrigações, o laticínio encarregado pela coleta e beneficiamento do leite era obrigado a adquirir a mercadoria dos agricultores familiares paraibanos, sendo com isso o responsável pela autorização do pagamento aos agricultores, na forma definida pela cláusula quinta e seus parágrafos, que na alínea “d” do parágrafo segundo estipulava que seria apresentada relação impressa de agricultores familiares com nome, CPF, DAP, quantidade e valor de leite produzido e entregue individualmente, preenchido pela respectiva associação dos pequenos produtores de leite da região, acompanhada de arquivo magnético (disquete ou similar). Ainda em relação aos encargos da contratada, a empresa deveria manter permanentemente atualizado o cadastro das associações e agricultores familiares a elas vinculados, atentando para o controle sanitário do rebanho em produção, conforme as normas vigentes.

4.6 Sobreleva, ainda, dos autos do Relatório de Auditoria (TC 004.633/2011-3), a relação de produtores sem DAP (peça 77), relação de produtores com vínculo público (peça 78), definição da

metodologia de trabalho (peça 81), relatório de fiscalização (peça 85), diversas peças com documentos da “Operação Amalteia” e por fim o Acórdão 2.892/2014-TCU-Plenário (peça 291) com a apreciação das razões de justificativa.

4.7 Nesse contexto, diante da verificação de um quadro de fraude generalizada, da impossibilidade de apurar a efetiva existência de cada produtor listado, da inviabilidade de se avaliar pormenorizadamente a condição de integrante do Pronaf de todos os produtores e de aferir a quantidade real de produto entregue para o laticínio, tentou-se estabelecer critérios mínimos com vistas a apontar as desconformidades e dimensionar o prejuízo ao programa. A sistemática de indicação do débito, nestes autos, está detalhada na instrução (peça 65) que antecedeu o acórdão questionado, análise que teve partes incorporadas ao Relatório da decisão vergastada.

4.8 A Unidade Técnica esclarece que algumas informações obtidas na “Operação Amalteia” não foram disponibilizadas para o Tribunal, com destaque para aquelas protegidas pelo sigilo e que teriam o condão de confirmar ou retificar informações trabalhadas pelo TCU como irregularidades ensejadoras de dano. Para se ter uma ideia, a operação envolvendo a Polícia Federal, Ministério Público e Controladoria Geral da União encontrou graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; existência de produtores “fantasmas”; inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; embalagens de leite com peso inferior ao estipulado; produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; fornecimento fictício; adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; adição de produtos químicos para maquiar a qualidade do leite; e beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programa.

4.9 Inexistindo o esclarecimento das irregularidades, depois de a avaliação técnica contar, no essencial, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, os autos caminharam para o julgamento de mérito, recebendo a solução assentada no acórdão reproduzido no início desta instrução.

4.10 Inconformada com a decisão, a empresa solidariamente responsabilizada com o gestor da FAC apresentou recurso contrário ao acórdão proferido.

## ADMISSIBILIDADE

5.1 Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 88), ratificado à peça 90, pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se o item 9.1, 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão 1.862/2017-TCU-1<sup>a</sup> Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## EXAME TÉCNICO

### 6 Delimitação

6.1 Constitui objeto do presente recurso definir se de fato houve aquisição de leite de fornecedores que não atendiam às exigências do programa.

7. **Da violação das regras do programa com a aquisição de leite de produtores não registrados adequadamente no Pronaf.**

7.1 **Argumento:** a empresa recorrente afirma que o leite só era adquirido de pessoas que apresentavam a DAP no momento do fornecimento.

7.1.1 Ela reclama que foram apresentadas graves acusações de que teria ciência da condição irregular dos produtores que estavam fornecendo leite, e que estaria associada aos ex-gestores da FAC para fraudar o programa.

7.1.2 Assevera não ser de responsabilidade da recorrente a confecção e atualização dos cadastros do governo, não sendo exigível que ela responda por erros da Administração Pública.

7.1.3 Nessa tópida propõe trazer para os autos as DAP das pessoas que supostamente não possuíam a documentação exigível.

7.1.4 Ainda em relação aos fornecedores, a empresa argumenta não ser viável responsabilizá-la pela compra de produto de pessoas com emprego na Administração Pública, pois não estava sob o controle dela a emissão e fiscalização dos agricultores registrados no Pronaf.

7.2 **Análise:** em que pese a empresa tenha afirmado que apresentaria documentação com a cópia das DAP das pessoas relacionadas no processo, tais provas deixaram de ser acostadas, não sendo possível tecer qualquer consideração em relação a esse ponto.

7.2.1 De fato, não deve ocorrer a transferência de responsabilidade do servidor público desidioso para o particular por serviço não executado ou realizado fora dos limites legais. Por isso mesmo, não se atribuiu no curso do processo à empresa responsabilidade por falhas na emissão e controle das DAP. Ocorre que era exigência do programa o enquadramento do fornecedor como integrante do Pronaf, segundo disposição contida no item 2.3 do anexo da Resolução 16/2005. Nesse sentido, era sim obrigação do laticínio verificar a condição de quem estava entregando o produto, se o fornecedor realmente possuía gado para efetuar a entrega, as condições do rebanho, se havia algum tipo de adulteração no leite, principalmente pela adição de água, porquanto essas são atividades rotineiras das empresas que trabalham com esse tipo de produto, visto que a compra de um lote sem qualidade pode contaminar o produto final.

7.2.2 Acontece que os elementos probatórios (peças 39 a 64), com relevo para a consolidação e a análise da condição dos fornecedores existente nas peças 47 e 62 a 64, suportam as conclusões que levaram ao deslinde contido no acórdão recorrido. Para se ter uma ideia mais clara, na peça 47, constam diversos produtores que obtiveram a DAP somente em momento posterior. Logo, a recorrente, diferente do que afirma, adquiriu leite sem certificar se o vendedor cumpria as regras de elegibilidade. Esse aspecto, por si só, justifica a solidariedade e o não provimento ao recurso, pois se os gestores cometem erro na administração do programa, as empresas deram espaço ao negligenciar na compra. Por isso mesmo, as condições permitiram a afirmação de que possivelmente houve conluio entre os participantes do programa, porque se um deles tivesse agido corretamente as irregularidades debatidas nos autos não seriam possíveis.

7.2.3 Quanto à não verificação de que alguns fornecedores tinham vínculo com a Administração Pública, é certo que, mediante a apresentação da DAP, não competiria à Ducampo realizar esse controle. Ocorre que a condição do vendedor deixa de ser o aspecto mais relevante se o documento que o habilita para vender não é exigido no momento da compra. Dito de outra forma, se o servidor público apresenta documento inidôneo emitido por alguém que trabalha para uma entidade ou órgão público, isso constitui fraude e não alcança aquele que agiu de boa-fé. Em outra medida, se o vendedor precisa fazer prova de sua condição, mas o adquirente do produto aceita efetivar a transação sem cobrar a documentação

necessária, ele ingressa na linha de responsabilização, porquanto sua conduta passa a ser determinante para a consumação da irregularidade.

7.2.4 Dito de outra forma, aceita-se afastar a responsabilidade nos casos em que o servidor público apresenta habilitação fraudulenta, isso desde que a empresa responsável pela compra do leite demonstre que o fornecedor apresentou o DAP, o que não ocorreu até este momento nos autos.

7.2.5 A propósito, é necessário esclarecer que a recorrente, Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda. – Ducampo, CNPJ 06.076.620/0001-90, consta nas tabelas de peças 6 e 7 com o nome de “Delcampo – Inativo”.

7.2.6 Considerando que o arrazoado lançado no recurso é insuficiente para infirmar a decisão, tem-se por oportuno trazer alguns pontos do trabalho técnico que antecedeu o acórdão e que passou a fazer parte do Relatório do **decisum**:

10.2 Quanto ao termo “pagamento”, deve-se compreender que, embora os créditos fossem realizados pela FAC, a relação de fornecedores e as respectivas quantidades de leite (supostamente) entregues eram disponibilizadas pelos próprios laticínios. Ou seja, cada usina informava quais eram os produtores por ela cadastrados (ou “contratados”) e as respectivas quantidades fornecidas, cabendo à FAC a efetuação dos pagamentos devidos. Dessa forma, observa-se a relação umbilical existente entre a Ducampo (e também as demais empresas) e os referidos pagamentos realizados aos fornecedores.

10.6 Como visto na auditoria e descrito ao longo deste processo, em grande parte, os ditos fornecedores não cumpriam as exigências mínimas para participar do programa, razão pela qual os laticínios foram alçados à condição de responsáveis solidários, inclusive a Ducampo, no que tange a estes autos.

10.9 Ademais, considerando as dificuldades de natureza logística, evidentemente os laticínios, inclusive a Ducampo, captavam leite junto a fornecedores cujas propriedades se encontrassem próximas aos pontos de coleta. Tal consideração é relevante na medida em que deixa mais clara a relação de proximidade, interdependência e, muitas vezes, até mesmo cumplicidade entre os atores citados.

10.15 Ainda sobre este ponto (recebimento, beneficiamento e distribuição), também merece grande destaque os resultados da “Operação Amalteia”, a qual constitui ação conjunta executada pela Polícia Federal, Ministério Público e Controladoria Geral da União. A referida operação confirmou as irregularidades aqui tratadas, além de identificar diversas outras, tais como: graves divergências entre os quantitativos de leite informados à FAC pelas usinas e aqueles efetivamente coletados e beneficiados, gerando diferenças a maior em benefício de produtores e empresas; existência de produtores “fantasmas”; inclusão de fornecedores que residiam em outros estados; embalagens de leite com peso inferior ao estipulado; produtores de leite que forneciam o produto sem ter gado leiteiro; fornecimento fictício; adição de água que chegava, em alguns casos, a mais de 50%; adição de produtos químicos para maquiar a qualidade do leite; e beneficiários consumidores que não poderiam estar nos programas, dentre outros pontos caracterizando uma fraude generalizada no programa.

7.2.6 Sem embargo de serem apenas excertos do que se afirmou na fase anterior ao julgamento, os pontos colocados em evidência retratam a gravidade da situação e comprovam que a consumação do dano só foi possível mediante a ação descuidada ou omissão da Ducampo diante de seus encargos na execução do programa do leite.

7.2.7 Dito isso, diante da manutenção da irregularidade apresentada no curso do processo, a conclusão possível e viável é no sentido de conhecer e não dar provimento ao recuso.



## CONCLUSÃO

8.1 A ausência de provas e alegações que comprovem que a Ducampo fez aquisições no limite daquilo que era definido pelo programa, perdurando com isso a veracidade das assertivas e constatações que levaram à responsabilização solidária do ex-gestor e da empresa recorrente, a solução que melhor se coaduna ao momento processual é a rejeição da tentativa de reforma do acórdão vergastado.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9 Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise, que arrima a seguinte sugestão:

- a) conhecer do **Recurso de Reconsideração** interposto pela **Agroleite Comércio Indústria de Laticínios Ltda.**, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, **negar-lhe provimento**;
- b) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba;
- c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 1 de fevereiro de 2018.

(assinado eletronicamente)

**Antonio da Cunha Nunes Filho**  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 5617-0