

VOTO

Em apreciação auditoria realizada na Fundação de Ação Comunitária – FAC, em cumprimento ao Acórdão 171/2011 – Primeira Câmara, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos repassados, por meio de convênios, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS ao Estado da Paraíba, nos exercícios de 2005 a 2010, para a operacionalização do Programa do Leite.

2. Em síntese, o programa consiste na aquisição, pelos laticínios, de leite dos pequenos produtores familiares que atendam aos requisitos estabelecidos, levando o produto para beneficiamento na usina. Após pasteurizado, o leite é transportado a diversos postos de distribuição espalhados pelo Estado e operados pela FAC. Por fim, em dias e horários estabelecidos, o produto é entregue aos beneficiários previamente cadastrados que apresentem as condições necessárias para estarem incluídos no programa.

3. As irregularidades constatadas pela equipe de auditoria referem-se a:

3.1. Existência de pessoas cadastradas que não possuem os requisitos necessários para figurar como beneficiárias do programa;

3.2. Existência de produtores cadastrados no programa que não possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP;

3.3. Utilização de modalidade de licitação em desacordo com as disposições previstas nos convênios firmados entre o Estado da Paraíba e o ministério concedente;

3.4. Ausência ou precariedade do controle de qualidade e quantidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores;

3.5. Desorganização e inobservância das rotinas e procedimentos estabelecidos pelo programa para os postos de distribuição de leite (entrega pelos laticínios e distribuição à população);

3.6. Pagamentos realizados a laticínios sem respaldo contratual e sem licitação válida;

3.7. Pagamentos realizados a fornecedores que não possuem DAP; e

3.8. Pagamentos realizados a beneficiários produtores que possuem vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas;

4. Noticiada a deflagração pela Polícia Federal da Operação Almatéia, que investigou suposto esquema de fraude no referido programa, autorizei, nos termos sugeridos pela Unidade Técnica, a solicitação de documentos e informações à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, além da realização de diligência junto ao MDS.

5. Analisadas as respostas, a Secex/PB concluiu que as constatações advindas da operação corroboram a conclusão da auditoria no sentido da ocorrência de fraude generalizada na execução do Programa do Leite:

58. Em grande parte, o leite era produzido e entregue aos laticínios por produtores que não poderiam estar inseridos no programa. As empresas, por sua vez, praticavam toda a sorte de irregularidades, desde o cadastro de produtores irregulares e inserção de "fantasmas", até a adulteração e maquiagem da qualidade e do peso do produto, passando pela manipulação das quantidades informadas à FAC, o que acabava gerando pagamentos a maior tanto para os produtores como para as próprias empresas. Finalmente, o leite era distribuído, em parte, a pessoas que não poderiam estar inseridas no programa, em postos sem instalações adequadas, cujos responsáveis, muitas vezes, não eram sequer funcionários da própria Fundação.

6. Diante disso, a proposta da Unidade Técnica, com o aval do Ministério Público, é de converter os autos em tomada de contas especial, promover a audiência dos ex-presidentes da FAC, bem como a citação destes em solidariedade às usinas beneficiadoras de leite com débitos mais expressivos, além de expedir determinações para que a Fundação realize o cadastramento dos produtores rurais e dos beneficiários consumidores.

7. Manifesto-me, parcialmente, de acordo com o encaminhamento sugerido, pedindo vêrias apenas quanto à sugestão de restringir o universo das empresas a serem responsabilizadas.

8. Tal proposta decorreu de entendimento anteriormente exposto pelo Ministério Público de que fossem citadas apenas as empresas com débitos mais expressivos, reduzindo de 37 a 13 empresas distintas. A redução do universo de empresas citadas importaria em economia processual, sem deixar de abranger a maior parte do débito, pois se tomado um número relativamente pequeno de empresas é possível abranger pouco mais de dois terços dos débitos apontados. Para o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, “Não há nesse procedimento impropriedade alguma, pois o instituto da solidariedade passiva é um benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de algum dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, assistindo ao devedor que satisfaz a dívida por inteiro o direito de exigir de cada um dos codevedores a sua quota (artigos 275, 282 e 283 do Código Civil – Lei 10.406/2002)”.

9. O dano apurado decorreu, resumidamente, dos pagamentos a fornecedores de leite que não possuíam DAP, bem como a produtores que apresentavam vínculo empregatício com órgãos ou entidades públicas, realizados de 2006 a 2010, totalizando R\$ 54.107.942,51:

Débitos					
Responsável	Beneficiários dos Pagamentos	Quantidade	Pagtos. a Fornecedores (R\$)	Pagtos. a Beneficiadoras (R\$)	Total (R\$)
Gilmar Lima	Pessoas sem DAP	31.585.843	22.647.725,20	14.105.057,10	36.752.782,30
Antônia Braga	Pessoas sem DAP	7.798.213	6.019.381,27	3.645.169,19	9.664.550,46
Gilmar Lima	Servidores Públicos	4.111.680	2.980.598,70	1.829.554,70	4.810.153,40
Antônia Braga	Servidores Públicos	2.232.956	1.823.655,11	1.056.801,24	2.880.456,35
Totais		45.728.692	33.471.360,28	20.636.582,23	54.107.942,51

10. Considerando, todavia, os elevados valores envolvidos, pondero que, no presente caso, adotando-se o encaminhamento sugerido pelo Procurador, o terço do débito remanescente, que deixaria de ser cobrado, representa montante significativo. As citações sugeridas abarcam R\$ 36.957.116,70, restando sem cobrança R\$ 17.150.825,81. Não julgo, assim, razoável renunciar a recuperação de expressiva importância.

11. Além disso, o critério da forma proposta apresenta certas distorções.

12. O débito é dividido em quatro grupos:

a) pagamento de fornecimento de leite a pessoas sem DAP de responsabilidade do ex-Presidente Gilmar Aureliano de Lima;

b) pagamento de fornecimento de leite a pessoas sem DAP de responsabilidade da ex-Presidente Antônia Lúcia Navarro Braga;

c) pagamento de fornecimento de leite a servidores públicos de responsabilidade do ex-Presidente Gilmar Aureliano de Lima; e

d) pagamento de fornecimento de leite a servidores públicos de responsabilidade da ex-Presidente Antônia Lúcia Navarro Braga.

13. De acordo com a sugestão, seriam citadas apenas as usinas cujos débitos acumulados aproximavam 70% do total do prejuízo por grupo. Desse modo, no débito relativo à alínea “a” acima descrita, seriam citadas em solidariedade a Gilmar Aureliano de Lima as Usinas Leite Cariri (R\$ 8.857.474,00), Sebral Laticínios (R\$ 5.818.258,25), Gutlacta (R\$ 3.172.583,20), Coleite (R\$ 3.132.604,60), Mila Derivados de Leite (R\$ 2.165.768,55) e Delcampo – inativo (R\$ 1.906.862,15). Por outro lado, deixariam de ser responsabilizadas as Usinas Leite Vakila (R\$ 1.562.565,95), Copasa (R\$ 1.306.198,75) e Leite Ideal (R\$ 1.146.969,75), cujos valores ultrapassavam um milhão de reais, bem como outras com débitos também expressivos.

14. Além disso, ao se comparar os grupos, é possível observar que empresas com débitos elevados no grupo “a”, como a Leite Vakila (R\$ 1.562.565,95), não seriam citadas, ao tempo em que outras seriam responsabilizadas por débitos bem menores, nos demais grupos, como a Leite da Serra (R\$ 287.111,30) no grupo “c” e o Laticínio Grupiara (R\$ 100.371,73) no grupo “d”.

15. E mais, a citação de determinadas usinas abrangeia apenas parte do débito a elas imputada. É o caso do Laticínio Lutty, que seria citado pelos débitos referentes aos grupos referidos nas alíneas “c” e “d”, nos valores de R\$ 248.181,50 e R\$ 164.120,33, respectivamente, no entanto, não seria citado pelo débito da alínea “a”, no montante de R\$ 926.081,20. Outro exemplo é a Usina Leite da Serra, cuja citação abrangeia os débitos dos grupos “b” (R\$ 402.054,67), “c” (R\$ 287.111,30) e “d” (R\$ 225.561,33), os quais totalizam R\$ 914.727,30, todavia, deixaria de ser responsável pelo débito referente ao grupo “a”, no valor de R\$ 924.711,55, que ultrapassa a soma dos restantes.

16. Nesse sentido, avalio mais coerente que as citações incluam todas as usinas beneficiadoras do leite, bem como o valor total do débito apurado, pois não considero que a racionalização e a economia processual sejam suficientes para fundamentar a renúncia de elevado montante.

17. Reconhecendo, todavia, a complexidade da tramitação dos autos com tantos responsáveis, entendo que devam ser constituídos processos apartados de tomada de contas especial, um para cada usina de beneficiamento de leite, mediante a reprodução por cópia da instrução produzida pela Secex/PB (peça 209), bem como da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a sustentam, sem prejuízo da juntada de outros documentos que forem julgados necessários, nos termos da Resolução TCU 191/2006, art. 43, de modo a não se perder de vista a amplitude e a gravidade das irregularidades.

18. Por fim, anuo às demais propostas oferecidas, com pequenos ajustes, com vistas à realização das audiências e das determinações dirigidas à FAC.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de julho de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator